

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE

U KLASTERU 1

Jelena Pejić Nikić, ur.

Beograd, novembar 2023.

5

23

32

24

18



PREUGOVOR

EUROPEAN
ENDOWMENT FOR
DEMOCRACY



#EY
ЗА ТЕБЕ

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Urednica:
Jelena Pejić Nikić

Beograd, novembar 2023.

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Novembar 2023.

Izdavač

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

Urednica

Jelena Pejić Nikić

Autori (abecednim redom)

Miša Bojović, Teodora Ćurčić, Miloš Đorđević, Bojan Elek, Milan Filipović, Gordana Grujičić, Srđan Hercigonja, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Miroslava Jelačić Kojić, Miloš Jovanović, Jasmina Krunic, Sofija Mandić, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Goran Sandić, Dušan Stanković, Milica Starinac

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Mesto štampanja:

Beograd

Tiraž: 100 kom

ISBN 978-86-6237-241-3

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

EUROPEAN
ENDOWMENT
OF
DEMOCRACY



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je izrađena uz podršku Evropske zadužbine za demokratiju (European Endowment for Democracy – EED) i sredstva Evropske unije. Za njenu sadržinu isključivo je odgovorna koalicija prEUgovor i ta sadržina ne izražava nužno zvanične stavove EED niti Evropske unije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor 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 političke kriterijume i 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 obuhvata Klaster „Osnove“, 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.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 Klasteru 1 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, odnosno u okviru Klastera 1 po novoj metodologiji proširenja.

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 Klastera 1, niti imaju nameru da pruže sveobuhvatnu ocenu vladinog programa reformi. Izveštaji se fokusiraju na ključne politike iz navedenih oblasti, one koje odgovaraju oblasti stručnosti svake organizacije članice i u kojoj poseduju relevantno znanje i iskustvo. Dodatno, Alarmi se fokusiraju na najznačajnije probleme u konkretnom periodu, zbog čega se njihov sadržaj i dužina mogu razlikovati u zavisnosti od reformskih prioriteta.

Prilikom pisanja izveštaja koalicija prEUgovor oslanja se isključivo na javno dostupne podatke, koji su relevantni za tekuće reformske procese. To uključuje zakone, podzakonske akte, strateške dokumente, analize i izveštaje državnih organa i međunarodnih organizacija, medijske izveštaje, zvanične izjave itd. Pored toga, prEUgovor se oslanja na nalaze drugih organizacija civilnog društva, istraživačke novinare, svedočenja i intervjue relevantnih aktera. Na kraju, članovi prEUgovora pribavljaju značajnu količinu podataka tokom svog svakodnevnog rada i istraživanjima koja sprovode, što je inkorporirano u Alarm izveštaje i služi obogaćivanju nalaza te doprinosi informisanoj debati. Svaki izveštaj pisalo je nekoliko autora iz svake od sedam organizacija članica prEUgovora zajedničkim naporima. U zavisnosti od aktuelnosti i značaja drugih tema u okviru Klastera 1, koalicija nastoji da angažuje i spoljne autore iz drugih organizacija civilnog društva koje imaju ekspertizu u tim temama. 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	11
1. DEMOKRATIJA	15
1.1. Izbori	15
ALARM: Javna uprava i javni resursi u službi „botovanja“	19
PREPORUKE	20
1.2. Rad Narodne skupštine	21
1.2.1. Ni pitanja od najvišeg društvenog interesa nisu sprečila zloupotrebu Skupštine	21
ALARM: Prvi Anketni odbor u ovom sazivu je nezakonito ukinut	22
1.2.2. Skupština bez raspusta – bogata zakonodavna delatnost	23
1.2.3. Čega sve nije bilo u Skupštini	25
PREPORUKE	26
1.2.4. Trinaesti saziv Narodne skupštine nije unapredio parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti	26
PREPORUKE	29
1.3. Položaj civilnog društva u Srbiji nepromenjen uprkos formaliziranju saradnje sa državom	29
PREPORUKE	31
2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDKI ODNOSI	32
2.1. Procesuiranje ratnih zločina: nove optužnice za nepoštovanje suda	32
2.2. Odnosi sa Kosovom: neuspesi pregovora i oružani okršaj	33
ALARM: Oružani okršaj kod manastira Banjska	34
2.3. Multilateralni odnosi: Otvoreni Balkan pod znakom (kosovskog) pitanja	36
2.4. Bilateralni odnosi: za sada pozitivan trend	36
PREPORUKE	37
3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI	38
4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	41
4.1. Pravosuđe	41
PREPORUKE	45
4.2. Borba protiv korupcije	46
4.2.1. Izveštaj Vlade o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 – Borba protiv korupcije	46
4.2.2. Nakon pet godina pauze, predlog Strategije za borbu protiv korupcije formulisan na brzini	47
PREPORUKE	48
4.2.3. Normativne aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije	48
4.2.4. Politike Vlade u oblasti borbe protiv korupcije	49
4.2.5. Javna uprava i dalje u nezakonitom v.d. stanju	50
PREPORUKE	53
4.2.6. Javne nabavke – nova (posebna) pravila	53
ISTAKNUTO: Stavljanje van snage Zakona o linijskoj infrastrukturi	54
ALARM: Projekat EXPO 2027 bez javnih nabavki i bez javne rasprave	54
PREPORUKA	55
4.2.7. Pristup informacijama od javnog značaja bitno otežan i bez naznaka zakonskih unapređenja	55
PREPORUKE	56

4.2.8. Borba protiv korupcije u policiji	56
ALARM: Na čelu Sektora unutrašnje kontrole nezakonito postavljen vršilac dužnosti	57
PREPORUKE	58
4.3. Osnovna prava	59
4.3.1. Sloboda izražavanja i medija	59
PREPORUKE	63
4.3.2. Sloboda okupljanja	64
ALARM: Etiketiranje organizatora i učesnika protesta „Srbija protiv nasilja“	64
PREPORUKE	67
4.3.3. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa	67
PREPORUKE	71
4.3.4. Rodna ravnopravnost i nasilje prema ženama	71
PREPORUKE	76
4.3.5. Prava deteta	76
ALARM: Neefikasne mere za prevenciju i zaštitu dece od nasilja	76
PREPORUKE	78
4.3.6. Jačanje procesnih garancija	79
PREPORUKE	82
4.3.7. Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Srbiji	82
PREPORUKE	86
4.3.8. Zaštita podataka o ličnosti	86
PREPORUKE	88
5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	89
5.1. Reforma policije	89
PREPORUKE	93
5.2. Migracije i azil	94
PREPORUKE	98
5.3. Borba protiv organizovanog kriminala	99
ALARM: Premešteni inspektori koji su otkrili Jovanjicu	101
PREPORUKE	103
5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima	104
5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24: ključni pokazatelji uticaja beleže stalan pad	104
5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima – dve trećine institucija na istom koloseku kao Savet za borbu protiv trgovine ljudima	106
5.4.3. Dugoočekivani proces izrade planskog dokumenta u oblasti borbe protiv trgovine ljudima za sada ne uliva nadu	109
5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistika i trendovi	112
ALARM: Promovisanje posredovanja u prostituciji kao poruka potencijalnim žrtvama	114
ISTAKNUTO: Pokrenut srpski „Amber Alarm“	115
PREPORUKE	115
5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma	117
PREPORUKE	120
5.6. Politika upravljanja vatrenim oružjem	121
ALARM: Srbija i dalje u vrhu zemalja po broju vatrenog oružja u posedu građana	121
PREPORUKE	125

Spisak istraživačkih priča

Istraživačka priča 1: Kako je Vučić izašao iz frižidera i Srpskoj naprednoj stranci sačuvao milione	18
Istraživačka priča 2: Slučaj „Stražar“ – Tužilaštvo neće goniti bivšeg gradskog sekretara Nikolu Kovačevića ..	50
Istraživačka priča 3: Milioni za televizije mimo zakona i uz blagoslov Regulatornog tela za elektronske medije	60
Istraživačka priča 4: Femicid u Srbiji – Zločin i manje kazne	74

Spisak tabela

Tabela 1: Podaci o jedinicama lokalne samouprave koje su pružile najviše usluga besplatne pravne pomoći u 2021. i 2022.	81
Tabela 2: Sredstva isplaćena lokalnim samoupravama za usluge besplatne pravne pomoći koju pružaju advokati	81
Tabela 3: Broj polaznika Centra za osnovnu policijsku obuku tokom 2023. godine	91
Tabela 4: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji april–jul 2023.	94
Tabela 5: Statistički podaci o azilu za Srbiju april – jul 2023	95
Tabela 6: Učinak MUP-a u oblasti otkrivanja krivičnog dela trgovine ljudima 2019–2022.	105

Spisak ilustracija

Ilustracija 1: Aktivnosti nadležnih skupštinskih odbora za nadzor nad sektorom bezbednosti u 13. sazivu ..	28
Ilustracija 2: Stavovi građana Srbije o učlanjenju u Evropsku uniju	38
Ilustracija 3: Stavovi građana o međunarodnim odnosima Srbije	38
Ilustracija 4: Stavovi građana o odnosu Srbije prema ratu u Ukrajini	39
Ilustracija 5: Stavovi građana o povezanosti učlanjenja u EU i priznanja nezavisnosti Kosova	40
Ilustracija 6: Hronologija „vedeizacije“ u preduzeću „Elektroprivreda Srbije“	52
Ilustracija 7: Broj krivičnih prijava koje je Sektor unutrašnje kontrole MUP-a podneo od 2018. do 2022.	58
Ilustracija 8: Kako televizije prolaze na sudu za prekršaje 2018–2022.	61
Ilustracija 9: Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2022. godini	80
Ilustracija 10: Povrede Evropske konvencije o ljudskim pravima u presudama protiv Srbije 2009–2022.	83
Ilustracija 11: Statistika ASTRA Tima za podršku januar–septembar 2023.	113
Ilustracija 12: Broj incidenata u vezi sa vatrenim oružjem u Srbiji, maj–oktobar 2023. godine.	122

Spisak skraćenica

AD	akcionarsko društvo
AP	akcioni plan
AP 23	(revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 23 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
CEFTA	Centralnoevropska zona slobodne trgovine
CEPOL	Agencija Evropske unije za obuku organa zaduženih za sprovođenje zakona
COPO	Centar za osnovnu policijsku obuku
DOO	društvo sa ograničenom odgovornošću
DVT	Državno veće tužilaca
EIN	Evropska implementaciona mreža
EK	Evropska komisija
EKLjP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
EPS	Elektroprivreda Srbije
ESLjP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
FATF	(međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma
GAP III	Akcioni plan EU o rodnoj ravnopravnosti
GRECO	Grupa država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope)
GRETA	Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima
GREVIO	Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u okviru Saveta Evrope)
IBM	integrisano upravljanje granicom (eng. Integrated border management)
IPA	instrument pretpristupne pomoći Evropske unije
JLS	jedinice lokalne samouprave
KFOR	Kosovske snage (NATO misija)
KJN	Kancelarija za javne nabavke
LGBTQ+	lezbejke, gej, biseksualne, transrodne, queer osobe
MONEYVAL	Grupa eksperata za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (u okviru Saveta Evrope)
MRMKS	Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NARNS	Nacionalna asocijacija roditelja i nastavnika Srbije
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NRM	Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji

NVO	nevladina organizacija
OB	Otvoreni Balkan
OCD	organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OKG	organizovana kriminalna grupa
PC	prihvatni centar
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RJT	Republičko javno tužilaštvo
RTS	Radio-televizija Srbije
RUSOV	Rusko-slovensko ujedinjenje i preporod
SAJ	specijalna antiteroristička jedinica
SAD	Sjedinjene Američke Države
SBPOK	Služba za borbu protiv organizovanog kriminala
SEESAC	South Eastern and Eastern Europe Clearinghouse for the Control of Small Arms and Light Weapons
SLAPP	strateške tužbe protiv učešća javnosti (eng. strategic lawsuit against public participation)
SOCTA	Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala
SNS	Srpska napredna stranka
SPC	Srpska pravoslavna crkva
SPS	Socijalistička partija Srbije
SUK	Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u
TIP	eng. Trafficking in Persons (izveštaj Stejt Dipartmenta)
TRZ	Tužilaštvo za ratne zločine
UN	Ujedinjene nacije
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
VBA	Vojnobezbednosna agencija
v.d.	vršilac dužnosti
VJT	Više javno tužilaštvo
VSS	Visoki savet sudstva
VST	Visoki savet tužilaštva
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZJP	Zakon o javnim preduzećima
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZPP	Zakon o parničnom postupku
ZRT	Zajedničko regionalno tržište

Uvod sa sažetkom

Izveštajni period – od maja do oktobra 2023. godine – Srbija je provela u svojevrsnom vanrednom stanju. Dva masovna ubistva među maloletnicima i mladim ljudima početkom maja traumatizovala su srpsko društvo i podstakla Vladu na niz reaktivnih mera koje su skrajnule planirane reformske aktivnosti. Ovi tragični događaji ogolili su sistemske propuste u zemlji, predočili najstrašnije posledice negovanja kulture verbalnog i fizičkog nasilja u javnom prostoru, pokrenuli masovne građanske proteste i zahteve za odgovornost, na koje se vlast delom oglušila a delom obrušila. Kraj oktobra, pak, označio je i godišnjicu rada Vlade, koja je potom ušla u tehnički mandat raspisivanjem vanrednih parlamentarnih izbora za 17. decembar 2023.

Masovni protesti „Srbija protiv nasilja“ u Beogradu i drugim gradovima u Srbiji pokazali su da su građani svesni sistemskih problema i njihovih potencijalnih i stvarnih posledica. Nedostatak suštinskih reformi u oblasti slobode izražavanja i medija, te u reformi policije i borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala redovno konstatuju i Evropska komisija i koalicija prEUgovor, među ostalima, kao kamen spoticanja Srbije u dostizanju standarda vladavine prava koji se zahtevaju u okviru evropskih integracija. Problematično funkcionisanje demokratskih institucija, koje se prati u okviru političkih kriterijuma, koči napredak u ovim oblastima iz poglavlja 23 i 24. U ovim institucijama nije bilo volje da se ključni i već identifikovani problemi reše, dok se odgovornost izbegavala.

I protesti i predstojeći izbori utiču na rast polarizacije u društvu. Uprkos formalnim postupcima javnih konsultacija i rasprava, i dalje nisu obezbeđeni uslovi za slobodan i konstruktivan dijalog zasnovan na argumentima i uzajamnom uvažavanju, ni u institucijama ni u medijima. Kritičari vlasti i dalje strahuju od odmazde. PrEUgovor upozorava da takva atmosfera ne pogoduje sagledavanju stvarnog dometa reformi u zemlji i njihovom unapređenju.

Koalicija pozdravlja obnovljeno interesovanje za politiku proširenja u okviru Evropske unije (EU), i apeluje na narednu vladu Srbije da iskoristi tu priliku da intenzivira reformski zamah u skladu sa ponavljanim preporukama. Veoma je važno da građani Srbije, čija je podrška učlanjenju njihove države u EU dosta niža u odnosu na stanovništvo drugih država u pristupnom procesu, vide u Uniji prevashodno partnera u unapređenju životnog standarda i vladavine prava. Incident u Banjskoj na severu Kosova krajem septembra pokazuje krhkost mira na Zapadnom Balkanu i još više naglašava značaj evropskih integracija čitavog regiona.

S druge strane, verodostojna perspektiva članstva podrazumeva unutrašnje prilagođavanje Unije, pogotovo imajući u vidu da je broj kandidata i potencijalnih kandidata porastao na deset država. Koalicija naglašava značaj uključivanja budućih članica u rasprave o internoj reformi EU i pozdravlja svetli primer koji je u septembru dao Evropski ekonomski i socijalni komitet najavom da će do kraja 2023. godine izabrati i članove iz reda država kandidata, među kojima će biti i predstavnici civilnog društva u Srbiji.

POLITIČKI KRITERIJUMI

Vanredni parlamentarni i lokalni **izbori** su raspisani za decembar, nakon najava predsednika Republike i serije ostavki gradonačelnika i predsednika opština. Skupština se u redovnom jesenjem zasedanju sastala samo jednom, da razmotri i usvoji 60 propisa, nakon čega je raspuštena 1. novembra. Problemi iz prethodnih izbornih ciklusa ostaju i dalje aktuelni, a Vlada praktično ništa nije učinila da postupi po preporukama međunarodnih organizacija, koje je dobila nakon prethodnih izbora. Izborna kampanja je neformalno započeta još u martu, serijom masovnih mitinga na kojima je predsednik Republike promovisao novi politički pokret. Državni organi nisu ni pokušali da razreše brojna otvorena pitanja, uključujući u to i „botovanje“ javnih službenika.

Redovno jesenje zasedanje **Narodne skupštine** proteklo je u iščekivanju da ona bude raspuštena zbog održavanja najavljenih vanrednih parlamentarnih izbora. Prva i jedina sednica, sazvana je u nedelju 22. oktobra samo 24 časa pre njenog održavanja sa 60 tačaka dnevnog reda, uključujući i Predlog budžeta za narednu godinu. I dok su masovna ubistva naizgled bila povod da se u Skupštini razmotre uzroci ovih događaja, rasprava je, po već uobičajenom obrascu, protekla u napetoj atmosferi, međusobnim optuživanjima i zloupotrebi procedura. Čak je i Anketni odbor, za čije su formiranje glasali i predstavnici

opozicije i predstavnici vlasti, nezakonito ukinut nakon što se sastao svega dva puta. S druge strane, predsednik Skupštine nije sazvao sednicu ni na predlog opozicije, na kojoj bi bio razmotren incident na severu Kosova, do kog je došlo krajem septembra. U jeku saniranja posledica ovih društvenih kriza Skupština je, bez adekvatne rasprave, usvojila nekoliko problematičnih zakona, rebalans budžeta i izabrala dva nova ministra. Etički kodeks je ostao samo mrtvo slovo na papiru, budući da od 2021. godine nema nikakvih informacija o njegovoj primeni. Čeka se i na razmatranje izveštaja nezavisnih institucija, iako je rok za to davno istekao.

Položaj **civilnog društva** nije unapređen. Nakon majskih ubistava brojne organizacije civilnog društva su se direktno ili indirektno uključile u masovne proteste „Srbija protiv nasilja“, koji se mesecima odvijaju u gradovima širom zemlje. Nastavljaju se napadi i pritisci na aktivistkinje i aktiviste, koji više nego ranije poprimaju formu zastrašivanja. Paralelno sa ovim procesima, Vlada Republike Srbije je osnovala Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Ostaje veliko pitanje kakav legitimitet će ovo telo imati.

U pogledu **regionalne saradnje**, tokom izveštajnog perioda odnosi Srbije sa većinom suseda bili su stabilni i u pozitivnom tonu. Posle postizanja sporazuma između Srbije i Kosova u februaru ove godine nije došlo do primene konkretnih tačaka. Štaviše, brojni incidenti nakon lokalnih izbora, koje je srpska zajednica velikim delom bojkotovala, te posebno sukob kosovske policije i grupe naoružanih Srba kod manastira Banjska krajem septembra vratili su u fokus temu elementarne bezbednosti i doveli do jasne regresije stanja na terenu.

POGLAVLJE 23

U oblasti **pravosuđa**, primena novih pravosudnih zakona počela je u maju 2023. konstituisanjem Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Iako pravosudni zakoni propisuju simetrična rešenja u najvažnijim pitanjima funkcionisanja sudstva i tužilaštva, početak primene zakona doveo je do sasvim različite implementacije istovetnih zakonskih rešenja. To je naročito bilo vidljivo u postupku izbora sudija i tužilaca, i u javnosti rada dva saveta. Visoki savet tužilaštva je u posmatranom periodu učinio iskorak ka unapređenju javnosti rada, te svoje sednice prenosi uživo. Organi VST-a nastavili su u posmatranom periodu da izbegavaju da odlučuju o disciplinskoj odgovornosti i odgovornosti tužilaca za nedozvoljeni uticaj, što i dalje zabrinjava, naročito kada se posmatra iz ugla ciljeva zbog kojih je menjan Ustav.

Već gotovo pet godina Srbija nema Nacionalnu strategiju za **borbu protiv korupcije**, a predlog nove strategije formulisan je na brzinu u leto 2023. Vlada je pripremila izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije, kojima, između ostalog, menja definiciju pojma „javni funkcioner“, ali nije usvojila predlog do isteka mandata. Odnos Vlade i Saveta za borbu protiv korupcije nije unapređen. Međutim, Vlada ocenjuje ispunjavanje aktivnosti u borbi protiv korupcije kao uspešno. Javna uprava, uprkos dugogodišnjoj reformi, još uvek nije depolitizovana i najveći broj državnih službenika dolazi na položaje u zvanju vršioca dužnosti.

Izmenjen je Zakon o javnim nabavkama, bez obrazloženja predloga izmena i bez uvažavanja komentara civilnog društva. Dugo kritikovani Zakon o linijskoj infrastrukturi, koji je urušavao sistem javnih nabavki, prestao je da važi u julu 2023, ali je krajem oktobra 2023. usvojen Predlog zakona za EXPO 2027, koji predviđa isključenje primene Zakona o javnim nabavkama za taj projekat. Pristup informacijama od javnog značaja i dalje je otežan, a nema naznaka da će se problemi rešavati izmenama zakona. Unutar Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), Sektor unutrašnje kontrole nije operativno samostalan, a njegov načelnik je nezakonito postavljen treći put u statusu vršioca dužnosti.

U problematičnim oblastima za **slobodu izražavanja i medija** nije bilo napretka. Promenjena su dva medijska zakona, a stručnjaci upozoravaju na to da će oni ponovo omogućiti državi vlasništvo u medijima, ali i na to da zakoni nisu ponudili rešenje za funkcionersku kampanju i prijave koje REM dobija. U oblasti **slobode okupljanja**, vlasti su na više načina pokušale da delegitimizuju proteste „Srbija protiv nasilja“, etiketirajući pojedinačne organizatore/ke ili učesnike/ce protesta, što samo doprinosi dodatnoj polarizaciji društva. Ovi, ali i drugi protesti tokom izveštajnog perioda nisu prošli bez sporadičnih fizičkih incidenata i pritisaka. Vlast nema dovoljno afirmativan pristup prilikom promovisanja prava i sloboda svih građana/ki, uključujući u to i one koji pripadaju LGBTQ+ zajednici.

Sistem je zakazao kada je reč o primeni mera iz oblasti Načela nediskriminacije i **položaja osetljivih (ranjivih) društvenih grupa**, posebno kada je reč o primeni mera u vezi sa pravima deteta, a napretka u toj oblasti nije bilo ni u ovom izveštajnom periodu. U centar pažnje politike prema ženama stavljaju se pronatalne mere, a zabrinjava to što modeli „dobre prakse“ dolaze iz država koje ozbiljno ograničavaju ili čak zabranjuju osnovna prava žena. Ne sporeći važnost finansijske pomoći ženama sa decom, izostaje čitav niz drugih sistemskih mera. Narastajućem pokretu protiv prava žena i rodne ravnopravnosti pogoduje pretežno deklarativna politika države.

Stopa femicida i dalje je visoka. Analize pokazuju da kaznena politika nije odgovarajuća, dok u potpunosti izostaju prevencija i bolje razumevanje postupajućih stručnjaka, ali i volja za preispitivanje odgovornosti za učinjene propuste. Nijedan program za podršku žrtvama nasilja ponovo nije dobio sredstva prikupljena po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja. Žrtve proganjanja, kao i žrtve takozvane „osvetničke pornografije“ ostaju bez odgovarajuće ili ikakve zaštite države. I dalje se ne zna koje konkretne aktivnosti iz svoje nadležnosti preduzima Savet za suzbijanje nasilja u porodici.

Država pokazuje potpunu nesposobnost da sistemski pristupi izmenama u obrazovnom sistemu, koje bi promenile odnos prema tri ključna aktera – deci, nastavnicima i roditeljima, odnosno promenile bi ukupnu školsku klimu i zaustavile nasilje prema deci, uključujući u to i ono koje čine deca. Promovisanje platforme „Čuvam te“ kao mehanizma zaštite dece od nasilja dovodi u pitanje zaštitu podataka o ličnosti uključenih aktera. Partijski uticaji na obrazovni sistem ozbiljno ugrožavaju ne samo kvalitet i integritet svih aktera, već i bezbednost i ravnopravnost dece.

Prema podacima iz 2022. godine, svaka četvrta presuda Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) protiv Srbije nije sprovedena. Srbija se suočava sa problemom velikog broja podnetih predstavlki pred ovim sudom. Kasni se sa izmenama Zakona o parničnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku. U avgustu je usvojena Strategija **zaštite podataka o ličnosti** za period 2023–2030, ali tek treba da se menja centralni zakon u ovoj oblasti. Ministarstvo unutrašnjih poslova još nije objavilo unapređene nacрте relevantnih propisa kojim nastoji da obezbedi zakonski osnov za primenu biometrijskog nadzora nad javnim površinama.

POGLAVLJE 24

Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek radi na tekstu nove, treće verzije Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, budući da je prethodna verzija po drugi put povučena iz zakonodavne procedure nakon što ju je civilno društvo oštro kritikovalo u decembru 2022. godine. Nije izvesno da su tokom konsultacija sa organizacijama građanskog društva otklonjene sve manjkavosti Nacrta. Nakon što su se dogodila dva masovna ubistva početkom maja, rad na Nacrtu je obustavljen, a javna rasprava će verovatno biti organizovana nakon izbora koji se održavaju u decembru. Unapređenje integriteta policije i obezbeđivanje njene operativne nezavisnosti ostaju ključni aspekt **reformе policije** i trebalo bi da budu prioritet za novu Vladu Srbije nakon izbora.

U izveštajnom periodu nadležni organi usredsredili su svoj rad na procese strateških izmena u oblasti **migracija**. Na normativnom planu odustalo se od izmena i dopuna Zakona o državljanstvu, započeti su razgovori o formulisanju podzakonskih akata u skladu sa odredbama novousvojenih propisa u oblasti regulisanja boravka stranaca i zapošljavanja stranaca. Konstantno prisustvo migranata bez regulisanog pravnog statusa ukazuje na potrebu da se bolje primene pravni koncepti, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čija je svrha da regulišu pravni status migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije, kao i na potrebu da se uvede sistem za ranu diferencijaciju različitih kategorija migranata, uz uvažavanje usvojenih standarda zaštite.

Prema Globalnom indeksu organizovanog kriminala, Srbija zauzima treće mesto u Evropi. Srpska policija je nastavila da sarađuje sa policijama drugih zemalja i da učestvuje u međunarodnim policijskim akcijama. Međutim, te policijske akcije bile su pokrenute na inicijativu međunarodnih partnera. Bezbednosno-informativna agencija i dalje sprovodi posebne mere u **borbi protiv organizovanog kriminala**. U Srbiji se ne primenjuje strateški pristup borbe protiv organizovanog kriminala, o čemu svedoče aktuelni pojedinačni krivični predmeti („Jovanjica 1 i 2“, slučaj Darka Šarića i Veljka Belivuka). Nažalost, dešava se progon policijskih profesionalaca, koji su učestvovali u akcijama protiv organizovanog kriminala.

Tokom izveštajnog perioda konačno je zabeležen povećan nivo aktivnosti kada je reč o sveukupnom državnom okviru za **borbu protiv trgovine ljudima** u Srbiji. Međutim, upitni su primerenost i kvalitet sprovedenih i najavljenih aktivnosti. Primećuje se značajno pogoršanje ključnih pokazatelja: otkriveno je za trećinu manje krivičnih dela trgovine ljudima i za polovinu manje oštećenih lica, a podneto za petinu manje krivičnih prijava. Kada je reč o procesuiranju trgovine ljudima na sudu, tokom 2022. godine doneto je svega pet prvostepenih presuda za ovo krivično delo.

Kada je reč o **borbi protiv ekstremizma i terorizma**, ekstremna desnica u Srbiji nastavila je da održava i jača veze sa ruskim ekstremno desničarskim grupama i pojedincima, ali i sa onima iz zapadnoevropskih država. Odgovor državnih institucija na delovanje ekstremne desnice i dalje nije adekvatan i uglavnom je parainstitucionalan. Vlasti u Srbiji još uvek nisu usvojile novu Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma, koja je istekla još 2021. godine, a u kojoj bi posebna pažnja bila posvećena ekstremnoj desnici.

Upitno je sprovođenje Strategije kontrole **malog i lakog oružja**, s obzirom na to da predlog Akcionog plana za period 2023–2024 još nije usvojen. Kasni se sa izmenama Krivičnog zakonika i uvođenjem posebnog krivičnog dela nedozvoljene trgovine oružjem, kao i sa izmenama Zakona o oružju i municiji naročito radi unapređenja kontrole i sprečavanja propusta otkrivenih nakon slučajeva višestrukih ubistava u maju. Usled kašnjenja ne ispunjavaju se međunarodne obaveze. Što je još značajnije, ugrožava se bezbednost građana, čemu svedoče brojni događaji nasilja uz upotrebu oružja.

1. DEMOKRATIJA

1.1. Izbori

Vanredni izbori su raspisani za decembar, nakon najava predsednika Republike i serije ostavki gradonačelnika i predsednika opština. Skupština se u redovnom jesenjem zasjedanju sastala samo jednom, da razmotri i usvoji 60 propisa, nakon čega je raspuštena 1. novembra. Problemi iz prethodnih izbornih ciklusa ostaju i dalje aktuelni, a Vlada praktično ništa nije učinila da postupi po preporukama međunarodnih organizacija, koje je dobila nakon prethodnih izbora. Uprkos tome, premijerka tvrdi da je Srbija pokazala svoju posvećenost implementaciji preporuka ODIHR-a, poboljšanju zakonodavnog okvira i unapređenju celokupnog izbornog okruženja. Međunarodne posmatračice pozivaju i opozicione partije, zahtevajući da se izjasne o izbornim uslovima, kao i o tome da li će ih smatrati neslobodnim i nedemokratskim ukoliko se sprovedu bez ispunjenih preporuka iz izveštaja ODIHR-a. Izborna kampanja je neformalno započeta još u martu, serijom masovnih mitinga na kojima je predsednik Republike promovisao novi politički pokret, ali je trenutno neizvesno hoće li on biti uopšte formiran. U međuvremenu, državni organi nisu ni pokušali da razreše brojna otvorena pitanja, uključujući u to i „botovanje“ javnih službenika i poreklo finansiranja enormno skupog mitinga SNS-a s kraja maja 2023.

Novi izbori su na vidiku, a problemi ostaju

Nove izbore na svim nivoima najavio je predsednik Republike Aleksandra Vučić krajem septembra¹ kao odgovor na zahtev pojedinih opozicionih stranaka, koje su vanredne izbore zatražile prilikom najave bojkota vanredne skupštinske sednice. Opozicione partije su svoj zahtev za organizovanje izbora obrazložile time što nijedan zahtev protesta „Srbija protiv nasilja“² nije ispunjen.³ Procedura je formalno pokrenuta 1. novembra, kada je raspuštena Skupština, a izbori su raspisani za 17. decembar 2023. godine. Do tada je u redovnom jesenjem zasjedanju usvojen budžet za narednu (2024) godinu, koji je ove godine neobično rano ušao u skupštinsku proceduru,⁴ a zajedno sa njim i brojna druga akta. Među njima pak nema nijednog koji bi rešio uočene nedostatke u propisima vezanim za izbore. U prilog tvrdnji da će izbora na svim nivoima uskoro i biti govorila je i činjenica da je, samo dan nakon najave predsednika Republike, otpočela serija ostavki gradonačelnika i predsednika opština (oko sedamdesetoro njih, uglavnom iz južne i centralne Srbije), uključujući u to i gradonačelnika Beograda Aleksandra Šapića.

Još jedan signal da postoji mogućnost da će uskoro biti raspisani izbori bio je poslednji rebalans budžeta za 2023. godinu, koji je usvojen u septembru. Ovu sednicu bojkotovali su predstavnici opozicionih stranaka. Rebalans predviđa povećanje penzija, zarada zaposlenih u obrazovanju i delu zdravstva, veće subvencije za poljoprivrednike i jednokratnu novčanu pomoć za decu do 16 godina. Fiskalni savet je predložene mere ocenio kao ekonomski upitne i socijalno neopravdane, posebno kada se u vidu imaju visoka inflacija i nizak privredni rast.⁵ U javnosti se ove mere pomiju kao predizborni instrument vlasti. U prilog tome svedoči i činjenica da je, samo dva dana nakon što je usvojen rebalans budžeta, predsednik Vučić najavio da će između 25. novembra i 5. decembra biti isplaćeno po 20.000 dinara svakom penzioneru, iako ova sredstva nisu predviđena septembarskim rebalansom.⁶ U istom danu, kao rezultat sastanka u Vladi Srbije između ministra unutrašnje i spoljne trgovine Tomislava Momirovića i predstavnika maloprodajnih

1 „Predsednik Srbije najavio mogućnost izbora od 17. decembra“, *Radio Slobodna Evropa*, 27. 9. 2023.

2 Serija protesta pod nazivom „Srbija protiv nasilja“ bila je reakcija na dva slučaja masovnih ubistava, koja su se dogodila u maju. Na protestima se zahtevalo sledeće: smena Saveta REM-a; gašenje štampanih medija i tabloida koji objavljuju lažne vesti i kontinuirano krše novinarski kodeks; oduzimanje nacionalnih frekvencija televizijama koje promovišu nasilje; hitno ukidanje programa koji promovišu nasilje, nemoral i agresiju na televizijama sa nacionalnom frekvencijom, poput rijaliti programa i smene ministra policije Bratislava Gašića, šefa BIA Aleksandra Vulina i ministra prosvete Branka Ružića. Poslanici iz nekolicke opozicionih stranaka za sebe navode da su „tehnički organizatori protesta“.

3 „Zbog neispunjenih zahteva opozicija traži izbore u Srbiji“, *Radio Slobodna Evropa*, 5. 9. 2023.

4 Predlog zakona o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu, 6. 10. 2023.

5 „Ocena Predloga rebalansa budžeta Republike za 2023. godinu“, Fiskalni savet, 8. 9. 2023.

6 „Svi penzioneri dobiće po 20.000 dinara“, *N1*, 8. 9. 2023.

trgovinskih lanaca, predsednik Vučić najavio je da je postignut dogovor sa proizvođačima i trgovcima da se u prodavnicama snize cene za 20 proizvoda.⁷

S obzirom na to da su novi izbor na svim nivoima iznenada najavljeni i da je do njihovog održavanja ostalo veoma malo vremena, propuštena je šansa da se unaprede izborni uslovi. Nova tura međustranačkog dijaloga, uz posredstvo predstavnika Evropske unije, trebalo je da počne početkom juna, ali su oni odloženi usled krize u državi, koju su proizveli slučajevi dva masovna ubistva u maju. Doduše, ostalo je nejasno šta bi tačno bio predmet ove ture sastanaka i da li bi izborni uslovi bili jedna od tema o kojoj bi se raspravljalo. Propuštena je prilika da se u tekućoj godini, na osnovu preporuka ODHIR-a, izmene zakoni kako bi se bolje uredilo finansiranje kampanje, sprečila zloupotreba državnih resursa i regulisala „funkcionerska kampanja“. Takođe, u preporukama ODHIR-a eksplicitno se zahteva regulisanje učestvovanja „trećih lica“ u kampanji i odredbe o delotvornosti, proporcionalnosti i odvratajućim sankcijama za prekršaje i neadekvatno izveštavanje.⁸ Iako je, sudeći po najavama, do izbora ostalo malo vremena (dva meseca), predsednica Vlade Ana Brnabić pozvala je OEBS da razmotri slanje Misije za procenu potreba i odredi tim eksperata, koji bi radio sa vladinim i svim drugim relevantnim akterima na procenjivanju predizbornog okruženja i samih priprema za izbore. Premijerka je u pozivu navela da je Srbija tokom saradnje sa misijom OEBS-a pokazala svoju posvećenost implementaciji preporuka ODIHR-a, poboljšanju zakonodavnog okvira i unapređenju celokupnog izbornog okruženja.⁹ Premijerka je ovaj poziv uputila samo dan nakon što je pet opozicionih parlamentarnih stranaka i organizacija uputilo zajedničko pismo svim relevantnim međunarodnim faktorima za praćenje izbora u Srbiji, u kome se zahteva da se izjasne o izbornim uslovima uoči održavanja predstojećih izbora, kao i o tome da li će ih smatrati neslobodnim i nedemokratskim ukoliko budu sprovedeni bez ispunjenih preporuka iz izveštaja ODHIR-a.¹⁰ U očekivanju zvaničnog poziva vlasti Srbije za posmatračku misiju, Misija ODIHR-a je boravila u Beogradu, u periodu od 16. do 20. oktobra. Na osnovu nalaza ovog izveštaja, Misija ODIHR-a preporučila je raspoređivanje izborne posmatračke misije. Misija ODIHR-a će zatražiti da države članice OEBS-a opredele 30 dugoročnih posmatrača koji će pratiti izborni proces širom zemlje, kao i 250 kratkoročnih posmatrača za posmatranje procedura na dan izbora a misija bi pratila i izveštavanje medija.¹¹

Kada je reč o zakonskim rešenjima, koja bi pomogla da se unaprede izborni uslovi, propuštena je prilika da se nedavno usvojeni Zakon o upravljanju privrednim društvima, koja su u vlasništvu Republike Srbije,¹² dopuni u delu koji se odnosi na sprečavanje zloupotrebe javnih resursa tokom izborne kampanje, prelaznih odredaba i sankcija. U predlog zakona je, kada je reč o zloupotrebama u političke svrhe, uvrštena odredba postojećeg Zakona o javnim preduzećima, koja zabranjuje korišćenje imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta državnih preduzeća u svrhu izborne kampanje. Međutim, kako se bezbroj puta pokazalo, ovako formulisana zabrana nije bila dovoljna da se takve zloupotrebe spreče i kazne. Takođe, za kršenje ovih pravila nisu propisane prekršajne norme, a nije izvesno ni da postoji drugi efikasni mehanizam za sankcionisanje povrede ove zabrane.¹³

Pored toga, u toku su i izmene Zakona o sprečavanju korupcije, koje su bile predmet javne rasprave u avgustu.¹⁴ Predložene izmene u ograničenom obimu odgovaraju na preporuke koje je Srbija dobila od GRECO, a s druge strane, ne sadrže mere za smanjenje obima „funkcionerske kampanje“, za povećanje obima kontrole i delotvornije kažnjavanje kršenja zakona. Glavna promena u ovom Nacrtu odnosi se na definiciju pojma „javni funkcioner“. Usvajanje ovih izmena bilo bi veoma bitno, jer će se time praktično van snage staviti neutemeljeno i štetno autentično tumačenje ovog Zakona, koje je Skupština usvojila u februaru 2021, a usled kojeg je nekoliko hiljada funkcionera izgubilo taj status.¹⁵

7 „Vučić: Penzionerima po 20.000 dinara, sa trgovcima postignut dogovor o nižoj ceni 20 proizvoda“, *Euronews*, 8. 9. 2023.

8 *Presidential and early parliamentary elections 3 April 2022 – Final Report*, ODIHR Election Observation Mission, 19. 8. 2022, pp. 32

9 „Srbija pokazala posvećenost implementaciji ODIHR preporuka za unapređenje izbornog okruženja“, Vlada Republike Srbije, 9. 10. 2023.

10 „Izborni uslovi se pogoršali: Pet opozicionih stranaka uputilo pismo međunarodnim posmatračima izbora“, *N1*, 8. 10. 2023.

11 ODIHR: Potrebna puna misija za nadgledanje izbora u Srbiji 17. decembra, *Danas*, 26. 10. 2023.

12 Usvojen 6. 9. 2023.

13 Saopštenje za javnost: „Potrebne dopune i u novom predlogu zakona o upravljanju državnim preduzećima“, *Transparentnost Srbija*, 4. 10. 2023.

14 Javna rasprava o Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije sprovedena je u periodu od 3. do 22. 8. 2023.

15 Saopštenje za javnost: „TS o izmenama Zakona o sprečavanju korupcije“, *Transparentnost Srbija*, 16. 8. 2023.

Izvršene su izmene Zakona o elektronskim medijima, koje su većeg obima, pa je to učinjeno u formi novog zakona. Javna rasprava je završena 7. 10. 2023, ali i nakon njenog okončanja nije bilo izvesno kako će izgledati konačan tekst.¹⁶ Taj zakon preuzima pojedine odredbe iz pravilnika REM-a, koje se odnose na izbornu kampanju.¹⁷ Zakon je usvojen u u skupštini 26. oktobra, na prvoj sednici redovnog jesenjeg zasjedanja. Zakon propisuje da je pružaočima medijskih usluga zabranjeno prikriveno objavljivanje predizbornog programa u vidu informativnog ili zabavnog programa, kao i u vidu druge vrste programa. Bez izmena je preuzeta norma iz postojećeg zakona, prema kojoj mediji trideset dana pre dana određenog za glasanje neće moći da izveštavaju o zvaničnim javnim skupovima, na kojima se otvaraju infrastrukturni i drugi objekti (putevi, mostovi, škole, bolnice, fabrike i sl.), odnosno obeležava početak izgradnje takvih objekata ako na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri, koji su kandidati za predsednika Republike, narodne poslanike, poslanike u skupštini autonomne pokrajine i odbornike u skupštini jedinice lokalne samouprave. Ova norma nije adekvatna po više osnova – ne odnosi se na celu kampanju, na sve funkcionere, na sve njihove promotivne aktivnosti i, najzad, na sve medije (već samo na TV i radio).

Propuštena je šansa da se reše problemi iz prethodnog perioda, koji će u velikoj meri uticati na predstojeće izbore:

- Nema informacija o izvorima finansiranja i odsustvu nadzora nad troškovima masovnih skupova (više miliona evra), koje su organizovali vladajuća politička partija i javne institucije u periodu od marta 2023. godine.
- Nije sprovedena istraga nakon otkrivanja umešanosti državnih službenika u promociju vladajuće stranke na društvenim mrežama, kao i nakon ukidanja hiljada njihovih naloga na Tviteru, Fejsbuku i Instagramu (videti ispod).
- Vladajuća politička partija za svoju promociju koristi robu i usluge, koje poklanja građanima, a koje je navodno obezbedila iz „individualnih priloga“ članova stranke, a ne iz sredstava kojima raspolaže politička partija.
- Krivične istrage prethodno identifikovanih krivičnih dela nisu efikasne.
- Nejasan je status ranije najavljenog „Narodnog pokreta za državu“ (čije je formiranje najavio predsednik Republike) u vezi sa regulisanjem finansiranja partija.
- Kontinuirana je zloupotreba državnih resursa i budžetske potrošnje kako bi se povećala podrška partijama na vlasti.
- Zakonodavna reforma u toku (javna rasprava) samo se delimično bavi problemima poboljšanja izbornih uslova (zakoni o medijima) ili nikako (Nacrt izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije).

Naime, u jeku odvijanja serije protesta „Srbija protiv nasilja“, predsednik Republike Aleksandar Vučić najavio je održavanje drugog skupa – „Srbija nade“, na kom bi svoje pristalice okupio u istom danu kada je bilo planirano i održavanje protesta „Srbija protiv nasilja“, rekavši da će na ovom skupu izneti neke veoma bitne i nove detalje o daljim koracima Srbije. U periodu koji je trajao nedeljama (počev od prve najave ovog javnog skupa 9. maja 2023, pa do samog dana održavanja 26. maja 2023) nije bilo javno poznato ko je njegov organizator. Iz prijave skupa MUP-u vidi se, međutim, da je organizator politička stranka – Srpska napredna stranka (SNS) iz Beograda. Prema navodima iz medija, može se videti da je, pored ove političke stranke, u organizovanju događaja učestvovalo i nekoliko njenih koalicionih partnera, od kojih je najistaknutija Socijalistička partija Srbije (SPS). U javnosti su se i ovaj put pojavila brojna svedočenja o tome da se zaposleni u javnoj upravi ucenjuju kako bi učestvovali na mitingu,¹⁸ da se deli novac za dolazak na miting,¹⁹ da se navodno ne plaćaju putarine za veliki broj autobusa kojima

16 Javna rasprava o Nacrtu zakona o elektronskim medijima sprovedena je u periodu od 7. 9. do 7. 10. 2023.

17 Nacrt zakona o elektronskim medijima, čl. 62.

18 „Pripreme za Vučićev kontramiting: Pritisci, ucjene, iznude, prijetnje i podmićivanje“, *Aljazeera Balkans*, 21. 5. 2023.

19 „Sećate se lika koji je delio 2.000 ljudima u busu na dan kontramitinga? E, sada je objasnio šta je tačno radio, a mi pitamo da li mu verujete“, *City magazine*, 8. 6. 2023.

su dovezeni učesnici iz cele Srbije²⁰ i druge zloupotrebe. Postoji mogućnost da su pojedini javni resursi korišćeni za promociju partijskog javnog skupa, uključujući u to i najavu predsednika Republike da će na ovom skupu govoriti „kao predsednik svih građana“, to jest u svojstvu predsednika Republike. Deo njegovog govora, bez onog dela u kojem se pominje politička stranka, prenet je potom na zvaničnoj internet prezentaciji državnog organa.

Agencije za sprečavanje korupcije i nadležne institucije nisu na pravi način ispitali nijedan od ovih navoda.²¹ Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti sadrže rokove u kojima Agencija treba da ispita prijavljeno kršenje pravila, ali samo kada se prijava podnosi u toku predizborne kampanje. Međutim, Agencija ima zakonsku mogućnost, kao što je ukazano i u dopisu organizacije „Transparentnost Srbija“, članice prEUgovora,²² da primenom ovlašćenja iz člana 32 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti prikupi podatke o finansiranju mitinga, kako od političkih stranaka, tako i od firmi koje su im pružile usluge, ne čekajući podnošenje godišnjeg izveštaja. Pre četiri godine Agencija je u sličnoj situaciji zaključila da „predsednik nije prekršio zakon“. Reč je o kampanji „Budućnost Srbije“, koju je vodio tadašnji i sadašnji nosilac funkcije predsednika Republike, jer je, navodno, obilazak Srbije predstavljao „vršenje ustavnih ovlašćenja predsednika Republike, a ne promociju političkih stranaka korišćenjem javnih resursa“.²³

Ni godinu dana kasnije nema nikakvih informacija o formiranju „velikog državotvornog i nacionalnog pokreta za opstanak i napredak Srbije“, koje je najavio predsednik Republike Aleksandar Vučić i tadašnji predsednik Srpske napredne stranke. U međuvremenu, predsednik Vučić je 27. maja, dan nakon održanog mitinga „Srbija nade“, podneo ostavku na mesto predsednika stranke. Najavljeni pokret još uvek nije formiran, niti ima informacija o tome kada će biti, iako je Predsednik Vučić u javnosti do sada nekoliko puta iznosio nove rokove.²⁴

Istraživačka priča 1:

Kako je Vučić izašao iz frižidera i Srpskoj naprednoj stranci sačuvao milione

Tri sata pre početka izborne tišine 2022. predsednik Srbije i lider Srpske napredne stranke (SNS) Aleksandar Vučić u studio Televizije *Pink* izašao je iz frižidera sa teglom krastavčića u rukama. Gotovo puna dva sata u udarnom terminu Vučić je, zajedno sa svojim saradnicima, iznosio „završne reči“ kampanje. U gornjem levom uglu ekrana nekoliko puta pojavljivala se oznaka „zakupljeni termin“.

Srpska napredna stranka je tokom prethodna dva izborna ciklusa zakupljivala termine na TV *Pink*, koji su daleko prevazilazili vreme koje je po Zakonu o oglašavanju dozvoljeno. Naime, prema zakonu, zabranjeno je svako oglašavanje na komercijalnim televizijama koje je duže od 12 minuta u jednom satu. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) je zbog toga protiv TV *Pink* podnosilo prekršajne prijave, ali je ostalo nepoznato zbog čega SNS to konstantno radi.

Istraživanje CINS-a pokazuje kako je, koristeći zakupljene termine umesto običnih promotivnih spotova, vladajuća stranka dolazila do znatno jeftinije promocije tokom izbora.²⁵ Ugovori, fakture i cenovnici do kojih je CINS došao pokazuju da je reč o više od 2,8 miliona evra, odnosno o preko 330 miliona dinara, koje naprednjaci na ovaj način nisu platili.

Agencija za sprečavanje korupcije, koja je zadužena za to da kontroliše finansiranje stranaka, nije proveravala cene po kojima je kupovan oglasni prostor za vreme kampanja. Sa druge strane, stručnjaci za finansiranje političkih partija kažu da je Agencija ovo morala da ispita.

20 „Kako nam je Vučić zbog kontramitinga izvukao iz džepa više od 100.00 evra“, *Nova.rs*, 13. 6. 2023.

21 Inicijativa za postupanje iz nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije (Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti) i obaveštavanje javnosti o nalazima tog postupanja, *Transparentnost Srbija*, 10. 7. 2023.

22 Inicijativa za postupanje iz nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije (Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti) i obaveštavanje javnosti o nalazima, *Transparentnost Srbija*, 14. 3. 2023, str. 5

23 „Neuobičajena objava na sajtu Agencije“, *Transparentnost Srbija*, 21. 2. 2019.

24 „Ni slovo na papiru: Vučićev Narodni pokret za državu i dalje samo u najavi“, *N1*, 11. 8. 2023.

25 Ivana Milosavljević, „Kako je Vučić izašao iz frižidera i Srpskoj naprednoj stranci sačuvao milione“, *CINS*, 19. 6. 2023.

✘ **ALARM: Javna uprava i javni resursi u službi „botovanja”**

Još jedna zloupotreba državnih resursa za potrebe promocije političke stranke isplivala je tokom jula meseca, kada je na internetu osvanuo interni spisak sa više od 14.000 navodnih bot naloga SNS-a na društvenim mrežama, sa imenima i prezimenima ljudi koji stoje iza njih i mestima odakle su. Prema tom spisku, u ove aktivnosti uključeni su i zaposleni u javnom sektoru iz svih delova Srbije. Pošto su na mrežama izneti detalji o ljudima koji stoje iza bot naloga, neki od njih priznali su da učestvuju u tome i izvinili se, dok su drugi ekspresno obrisali svoje naloge. Nije bilo reakcija Srpske napredne stranke.²⁶ Nakon što je obelodanjen spisak, u medijima je objavljeno i svedočenje Jovane Brajović iz Surdulice, koja je izjavila da je bivši član zvaničnog Internet tima Srpske napredne stranke, koji je lično vodio jedan državni sekretar. Od SNS-a je, kako svedoči, dobila posao u „Vlasinskim hidroelektranama”, Đerdap usluge AD Kladovo, a za njih je pristajala da vređa i omalovažava ne samo političke neistomišljenike već i njihove koalicione partnere, članove Socijalističke partije Srbije.²⁷ Samo nekoliko meseci pre ove afere, u februaru 2023. godine, kompanija „Meta” oglasila²⁸ se povodom gašenja preko 5000 naloga korisnika iz Srbije na Fejsbuku i preko hiljadu naloga na Instagramu. Ti nalozi su služili „stvaranju utiska o širokoj i autentičnoj podršci predsedniku Srbije Aleksandru Vučiću i SNS-u”.²⁹ Kompanija „Meta” kaže da su se aktivnostima „koordiniranog neautentičnog ponašanja”, koje ova kompanija zabranjuje, bavili ne samo članovi „mreže zaposleni u Srpskoj naprednoj stranci, poznate kao Internet tim” već, kako se navodi, i „državni službenici širom Srbije”.³⁰

Sa stanovišta domaćih propisa, „botovanje”, kao takvo, nije zabranjeno. Ipak, kada se botuje u korist političke stranke, svi povezani troškovi (promocija objava, angažovanje ljudstva) morali bi da se nađu u stranačkim izveštajima. Nije poznato da li je makar deo tih troškova prikazan. Naime, u izveštajnim obrascima ne postoji posebna rubrika za upis oglašavanja na društvenim mrežama, a troškovi za zaposlena i angažovana lica ne razvrstavaju se prema poslovima koje oni obavljaju za stranku. Te dodatne podatke može da zatraži Agencija za sprečavanje korupcije, ali se iz dosadašnjih izveštaja o kontroli ne vidi da li je to i radila. Dok organizovano angažovanje stranačkih kadrova za promovisanje na društvenim mrežama krši samo pravila kompanija, dotle angažovanje državnih ili opštinskih službenika, zaposlenih u javnim preduzećima i javnim ustanovama, da obavljaju bilo kakve poslove za stranku predstavlja ozbiljno kršenje srpskih zakona. Odgovornost službenika javnog sektora zavisila bi od nekoliko faktora, a pre svega od toga da li su „botovali” u radno vreme, koristeći službene naloge ili na drugi način zloupotrebljavajući javne resurse. S druge strane, eventualna odgovornost političke stranke ogledala bi se u neprijavlivanju priloga, odnosno troškova oglašavanja na društvenim mrežama radi političke promocije, koje su platili korisnici naloga. Kad je reč o ovom poslednjem, to je još jedan od razloga da se, pre raspisivanja bilo kojih izbora, dopuni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i da se detaljno reguliše način na koji „treća lica” mogu da vode kampanju.³¹

Drugi vid političkih pritisaka i zloupotrebe javnih resursa, koji je zastupljen i van izborne kampanje, jeste zloupotreba najsiromašnijih i najugroženijih društvenih grupa, koje su najčešća meta političkih manipulacija, zloupotreba i ucena, ali i najčešći adresati populističkih poruka u predizbornim kampanjama. U istraživanju koje je sprovedla organizacija Crta, Centri za socijalni rad su u ovom smislu prepoznati kao institucije od velikog interesa za političke stranke na vlasti, jer mogu da ih „povežu” sa najugroženijim kategorijama stanovništva zloupotrebom podataka o korisnicima, ali i da im pomognu da „potkupe” korisnike, svoje potencijalno glasačko telo, zloupotrebom javnih resursa.³² Ekonomska ranjivost građana, pogotovo onih koji žive u apsolutnom siromaštvu (a takvih je u Srbiji blizu pola miliona), dovodi do toga da oni ulaze u klijentelističke odnose, koje percipiraju kao „način za preživljavanje”. Kao ključni mehanizmi koji se koriste u ovim odnosima, vrši se razmena različitih resursa: glasova, novca (npr. „sistem donacija”, nameštanje tendera, povišice i nadoknade za stranački aktivne zaposlene), informacija (npr. spiskovi korisnika), radnih mesta i pozicija i usluga (urgiranje za pojedince povezane sa strankom, slobodni dani za stranački aktivne itd.).

26 „Spisak 14.000 navodnih botova SNS objavljen na internetu: Neki se izvinili, drugi obrisali naloge”, *Radio 021*, 9. 7. 2023.

27 „Jovana Brajović: Zbog posla sam botovala za SNS, vređala sam ljude i stid me je”, *N1*, 10. 7. 2023.

28 *Quarterly Adversarial Threat Report*, Meta, februar 2023.

29 Ibid.

30 Nemanja Nenadić, „Politički stavovi državnih službenika na društvenim mrežama”, *Peščanik*, 17. 6. 2023.

31 Ibid.

32 Marija Stefanović, Danilo Vuković, *Mreža političkih pritisaka u centrima za socijalni rad*, Crta, 16. 10. 2023.

Političke stranke raspoložu gotovo svim podacima korisnika i to koriste kako za potkupljivanje potencijalnih birača među ugroženim slojevima, tako i za vršenje pritisaka na korisnike da učestvuju u različitim stranačkim aktivnostima. Primećeno je i da su prakse „potkupljivanja“ glasača iz najugroženijih slojeva putem davanja jednokratnih novčanih pomoći sve učestalije. Pored toga što imaju dugu tradiciju i kontinuitet i što su postale intenzivnije, učesnici imaju utisak da se nelegitimne, ali i nezakonite prakse političkog uticaja na najugroženije kategorije sve više i normalizuju i tolerišu. Informacije iz istraživanja pribavljene su tokom intervjua sa zaposlenima u Centrima za socijalni rad.³³

PREPORUKE

- Potrebno je pokrenuti diskusiju o ključnim problemima u vezi sa izbornom kampanjom i finansiranjem kampanje, sa preporukama ODIHR-a kao polaznom tačkom, kao i sprovesti ove promene tokom konsultativnog procesa, koji uključuje međunarodne i srpske aktere (institucije, OCD, političke partije, medije, pružaoce usluga).
- Treba objaviti informacije o finansiranju velikih javnih događaja, koji su održani pre raspisivanja izbora, a naročito skupa „Srbija nade“ od 26. maja 2023. godine.
- Potrebno je ispitati sumnje u vezi sa angažovanjem zaposlenih u javnom sektoru za potrebe stranačke promocije na društvenim mrežama.
- Neophodno je poboljšati transparentnost finansiranja kampanje tokom njenog trajanja tako što bi se kombinovao koncept „transparentnih računa“ (stvarni prihodi i rashodi) i obaveze izveštavanja o ugovorenim uslugama, koje nisu plaćene tokom kampanje.
- Potrebno je uvesti cenzus za troškove svakog učesnika kampanje (predlog TS: 300 miliona dinara, odnosno 2,5 miliona evra po jednoj republičkoj izbornoj listi).
- Sveobuhvatno treba regulisati (zabraniti ili ograničiti) promotivne aktivnosti javnih funkcionera i organa vlasti tokom cele kampanje (umesto delimičnog regulisanja izveštavanja o takvim aktivnostima u pojedinim medijima).
- Treba regulisati pod kojim uslovima „treća lica“ mogu finansirati kampanje, kao i nadzor nad tim vidom finansiranja.
- Potrebno je uvesti jasnije obaveze Agencije za sprečavanje korupcije kada je reč o nadzoru finansiranja kampanje i potencijalnih prekršaja, po službenoj dužnosti.

1.2. Rad Narodne skupštine

Redovno jesenje zasjedanje proteklo je u iščekivanju da Skupština bude raspuštena zbog održavanja najavljenih vanrednih parlamentarnih izbora. Prva i jedina sednica sazvana je u nedelju 22. oktobra, samo 24 časa pre njenog održavanja sa 60 tačaka dnevnog reda, uključujući u to i Predlog budžeta za narednu godinu. I dok su masovna ubistva naizgled bila povod da se u Skupštini razmotre uzroci ovih događaja, rasprava je po, već uobičajenom obrascu, protekla u napetoj atmosferi, međusobnim optuživanjima i zloupotrebi procedura. Čak je i Anketni odbor, za čije su formiranje glasali i predstavnici opozicije i predstavnici vlasti, prestao da radi nakon što se sastao svega dva puta. S druge strane, predsednik Skupštine nije sazvaio sednicu ni na predlog opozicije, na kojoj bi bio razmotren incident na severu Kosova, do kog je došlo krajem septembra. U jeku saniranja posledica ovih društvenih kriza Skupština je, bez adekvatne rasprave, usvojila nekoliko problematičnih zakona, rebalans budžeta i izabrala dva nova ministra. Etički kodeks je ostao samo mrtvo slovo na papiru, budući da od 2021. godine nema nikakvih informacija o njegovoj primeni. Čeka se i na razmatranje izveštaja nezavisnih institucija, iako je rok za to davno istekao.

1.2.1. Ni pitanja od najvišeg društvenog interesa nisu sprečila zloupotrebu Skupštine

Rad Skupštine na kraju njenog redovnog prolećnog zasjedanja obeležila je neadekvatna reakcija na veliku društvenu krizu, koju su prouzrokovala dva slučaja masovnih ubistava početkom maja u Beogradu i u dva sela blizu Mladenovca. Ni ovi događaji koji su duboko uznemirili celo društvo nisu promenili dotadašnju praksu zloupotrebe skupštinskih procedura i korišćenja govornice za političke obračune. Naizgled u pomirljivom tonu, predsednik Skupštine Vladimir Orlić, iz redova vladajuće većine, sazvaio je sednicu koju je opozicija zahtevala i na dnevni red uvrstio sve njihove predloge, odnosno zahteve građana sa protesta koji su organizovani kao reakcija na šokantne događaje.³⁴ Dnevni red ove sednice predviđao je da se raspravlja o bezbednosnoj situaciji u Srbiji, odgovornosti medija i regulatornog tela za novonastalu situaciju, predlogu za obrazovanje anketnog odbora, koji bi ispitao okolnosti koje su dovele do dva masovna ubistva, kao i da se glasa o nepoverenju ministra unutrašnjih poslova.

Rasprava je protekla u izuzetno napetoj atmosferi, međusobnim optuživanjima vlasti i opozicije, a čini se da je najviše u raspravi učestvovala predsednica Vlade Ana Brnabić. Petog dana od početka sednice poslanici su i dalje raspravljali o prvoj tački dnevnog reda. Budući da je u tom trenutku istekao period predviđen za redovno zasjedanje, ista sednica je praktično nastavljena formalnim sazivanjem nove vanredne sednice. U nastavku sednice poslanici vladajuće strukture i predstavnici Vlade trudili su se da poslanicima opozicije ostave što manje vremena na raspolaganju. Predsednik Narodne skupštine koristio je svoju poziciju predsedavajućeg da se obračunava sa opozicijom, što predstavlja direktno kršenje pravila Poslovnika. U jeku turbulentnog zasjedanja predsednik Odbora za kulturu i informisanje Siniša Kovačević, iz redova opozicije, podneo je ostavku na tu poziciju, zbog, kako je rekao, neadekvatnog Zaključka koji je taj Odbor doneo nakon izveštaja Regulatornog tela za elektronske medije (REM), posebno se osvrnuvši na izveštavanja o slučajevima nasilja u televizijskim programima. Siniša Kovačević bio je jedan od pet opozicionih poslanika, koji predsedavaju skupštinskim odborima, od ukupno dvadeset odbora formiranih u ovom sazivu.

Prvi put u ovom sazivu jednom poslaniku opozicije Radomiru Lazoviću „dozvoljeno“ je da predloži tačku dnevnog reda – predlog za obrazovanje Anketnog odbora. Do sada je vladajuća većina uskraćivala ovu mogućnost poslanicima opozicije zbog činjenice da predlagač ima neograničeno vreme za skupštinskom govornicom. Skraćivanje vremena opoziciji samo je jedna od zloupotreba parlamentarnih procedura, koja je u velikom obimu korišćena tokom ovog saziva. Osim toga, poslanicima opozicije ograničavano je vršenje funkcije hitnim sazivanjem sednica i prekratkim rokovima za pripremanje za raspravu, čestim i neutemeljenim oduzimanjem reči, vredanjima i dobacivanjem iz poslaničkih klupa, uskraćivanjem prava

³⁴ Do serije protesta pod nazivom „Srbija protiv nasilja“ došlo je zbog dva slučaja masovnih ubistava, koja su se dogodila u maju. Na njima je zahtevano sledeće: smena Saveta REM-a; gašenje štampanih medija i tabloida, koji objavljuju lažne vesti i kontinuirano krše novinarski kodeks; oduzimanje nacionalnih frekvencija televizijama koje promovišu nasilje; hitno ukidanje programa koji promovišu nasilje, nemoral i agresiju na televizijama sa nacionalnom frekvencijom, poput rijaliti programa i smena ministara policije Bratislava Gašića, šefa BIA Aleksandra Vulina i ministra prosvete Branka Ružića. Nekoliko narodnih poslanika iz opozicionih stranaka predstavili su se kao „tehnički organizatori“ ovih protesta.

na repliku i dr. Predlagač poslednje tačke dnevnog reda – nepoverenje ministru unutrašnjih poslova – bio je poslanik iz redova opozicije Miroslav Aleksić.

Tokom ovog zasedanja dogodila su se još dva flagrantna incidenta. Jedan predstavlja do sada neviđeni oblik kršenja skupštinskih procedura. Naime, transkript sednice izmenjen je pre nego što je objavljen na skupštinskom sajtu kako bi bio izbačen deo u kome poslanik vladajuće većine Nebojša Bakarec optužuje drugog narodnog poslanika da ubija penzionere u domu za stara lica, čiji je vlasnik. U verziji transkripta koju su novinari dobili na dan zasedanja može se videti ova rečenica, dok je iz verzije koja je nakon pet dana objavljena na skupštinskom sajtu ta rečenica uklonjena (prim. aut. praksa je da se transkripti objavljuju najkasnije sutradan). Drugi incident odnosi se na izjavu ministra unutrašnjih poslova, koji je, raspravljajući o predlogu za njegovu smenu, direktno optužio državu Nemačku da krije ubicu kosovskog političara Olivera Ivanovića, čime je izazvao mali diplomatski skandal i reakciju Ambasade SR Nemačke. Situaciju je dodatno zaoštrilo i obraćanje Aleksandra Martinovića, ministra za državnu upravu i lokalnu samoupravu iz redova vladajuće većine, koji je iznosio informacije iz privatnog života jednog od studenata koji učestvuje na protestu. Nakon toga, ministar je diskriminisao i uvredio osobe koje nemaju potomstvo, nakon čega je na ovu izjavu reagovala Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. Iako ove izjave nisu izazvale nikakvu reakciju predsednika Skupštine, poslanici opozicije su izrazili svoje neslaganje sa učestvovanjem ovog ministra u daljem toku sednice, bojkotujući sednicu sve dok on nije napustio skupštinsku salu.

Dnevni red ovog zasedanja dopunjen je na predlog Premijerke glasanjem za smenu ministra privrede Radeta Baste, jednog od ministara iz njene Vlade, iz redova koalicionog partnera „Jedinstvena Srbija”. Vanredno zasedanje, koje je proteklo u incidentima, neadekvatnim obraćanjima i međusobnim optužbama, trajalo je 17 dana. Od svih tačaka dnevnog reda, poslanici vlasti i opozicije bili su složni samo u tome da treba formirati Anketni odbor, koji će ispitati okolnosti u kojima su se dogodila dva masovna ubistva. Ovo je prvi Anketni odbor koji je formiran u ovom sazivu, iako su poslanici, i vlasti i opozicije, čak 51 put predložili formiranje ovakvih odbora. Napominjemo da su predstavnici vlasti podneli skoro polovinu ovih predloga za formiranje anketnih odbora, koji bi trebalo da se bave krajnje neuobičajenim pitanjima, jer je to bio njihov odgovor na mnogobrojne predloge, koje je podnela opozicija.

✘ **ALARM: Prvi Anketni odbor u ovom sazivu je nezakonito ukinut**

Prva pozitivna, zajednička inicijativa predstavnika vlasti i opozicije da se formira Anketni odbor za utvrđivanje okolnosti koje su dovele do masovnih ubistava, ugašena je samo nekoliko dana od formiranja Odbora. U njegovom radu učestvovalo je na početku 27 članova i zamenika članova iz redova svih političkih grupacija. Na prvoj sednici izabrana je predsedavajuća Odbora Marinika Tepić, iz redova najveće opozicione grupe. Iako je prema Odluci o obrazovanju ovog Odbora to mesto moralo pripasti najvećoj opozicionoj poslaničkoj grupi, pojedini opozicioni i samostalni poslanici osporavali su ovaj izbor i predlagali kandidate iz drugih poslaničkih grupa. Druga sednica Odbora, na kojoj je trebalo da budu utvrđena pravila njegovog rada, završena je raspravom koja je otišla u drugom smeru. Naime, na sednici se raspravljalo o navodnom zahtevu roditelja ubijene dece da Odbor prestane sa radom, zato što ugrožava tužilačku istragu. Ove navode izneo je samostalni poslanik Dejan Bulatović, blizak vladajućoj većini, a njegov predlog podržali su i pojedini članovi Odbora iz redova vladajuće većine. I ova rasprava završila se u neprimerenom tonu, poput već dobro utvrđene prakse u plenumu.

Na sednicama Anketnog odbora mogli su se čuti predlozi poslanika da se na ispitivanje pozovu predstavnici tužilaštva, policije, direktorka škole, kao i predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić. Odbor je trebalo da ima mandat mesec dana, ali je njegov rad prekinut nakon druge sednice najavom članova iz redova vlasti da neće dalje učestvovati u njegovom radu, kao i saopštenjem predsednika Skupštine da Odbor prekida rad, iako on može biti ukinut samo odlukom Narodne skupštine. Predsednik Skupštine nema nadležnost da to učini. U saopštenju se navodi da je Narodna skupština Republike Srbije primila 21. jula 2023. godine molbu porodica nastradalih u tragediji koja se dogodila u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar” i njihovih punomoćnika, kojom od Narodne skupštine Republike Srbije i narodnih poslanika traže da se obustavi bilo kakvo postupanje i rad Anketnog odbora dok se ne okonča krivični postupak pred tužilaštvom i pred sudom. Stoga je, uvažavajući sve razloge navedene u ovoj molbi i u skladu sa stavovima poslaničkih grupa, Narodna skupština Republike Srbije prihvatila ovu molbu i obustavila dalje postupanje i rad Anketnog odbora.³⁵

35 „Saopštenje za javnost”, Narodna skupština Republike Srbije, 21. 7. 2023.

1.2.2. Skupština bez raspusta – bogata zakonodavna delatnost

Tokom jula je sazvana još jedna vanredna sednica, na kojoj je trebalo da se raspravlja o 30 tačaka dnevnog reda. Iako sve ove tačke nisu međusobno uslovljene i povezane, skupštinska većina iskoristila je i ovu priliku da izglasa objedinjenu raspravu o svih 30 tačaka dnevnog reda.³⁶ Ovakav vid zloupotrebe Poslovnika postoji od početka rada ovog saziva, pa je tako o budžetu bilo raspravljano u objedinjenoj raspravi, zajedno sa 34 druge tačke dnevnog reda. Rasprava i glasanje o svih 30 tačaka dnevnog reda završena je za pet dana. U tom gustom rasporedu našli su se i neki značajni zakoni, koji su usvojeni na brzinu i bez adekvatne rasprave. Dnevni red je, između ostalog, sadržao izbor novog ministra prosvete, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, Predlog zakona o prestanku važenja Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, Predlog liste kandidata za izbor jednog člana Saveta Komisije za kontrolu državne pomoći i jedanaest zakona o zaduživanju i davanju garancija.

Nova ministarka prosvete Slavica Đukić Dejanović izabrana je nakon što je prethodni ministar Branko Ružić podneo ostavku, što je bila posledica pritiska javnosti nakon masovnog ubistva u osnovnoj školi. Ovaj resor ostao je u rukama Socijalističke partije Srbije, članice vladajuće koalicije. Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji izazvale su oštre kritike javnosti, budući da se njima predviđa brža i lakša procedura za dobijanje dozvole za izgradnju, čime se u rizik dovodi javni interes i uvodi mogućnost da se u gradovima može graditi bez usvojenih strateških planova. Ukidanjem obaveze konverzije uz naknadu kompanijama se praktično omogućava da svoje pravo korišćenja državnog građevinskog zemljišta, stečenog kupovinom firmi koje su privatizovane, pod stečajem ili izvršnim postupkom, konvertuju u svojinu bez naknade koja je po sadašnjim propisima obavezna. Ovaj Predlog zakona je samo dan pre početka sednice bio predmet javnog slušanja u Skupštini. Na koruptivne rizike u izmenama Zakona o planiranju i izgradnji ukazao je u svom mišljenju Savet za borbu protiv korupcije, kao i brojni učesnici javne rasprave i skupštinske debate, dok od Agencije za sprečavanje korupcije, po svemu sudeći, mišljenje nije ni traženo.³⁷ Izveštaj sa tog slušanja još uvek nije objavljen na internet stranici Skupštine.

Ukidanje Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, koji je otvarao ogroman prostor za diskreciono odlučivanje i imao korupcijski potencijal, predstavlja pozitivan pomak u odnosu na višegodišnje urušavanje sistema javnih nabavki. Bitno je ipak naglasiti da se brisanjem ovog zakona ukida samo jedan od kanala za ugovaranje najvrednijih poslova bez tendera, dok i dalje ostaje mogućnost da se poslovi direktno dogovaraju pod okriljem međudržavnih sporazuma.³⁸

Naredna vanredna sednica održana je u septembru³⁹ i imala je 25 tačaka dnevnog reda. U okviru dnevnog reda našli su se rebalans budžeta, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o akcizama, predlog za izbor novog ministra privrede, kao i Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije. Rasprava i glasanje o svih 25 tačaka dnevnog reda trajali su dva dana. Šest od devet opozicionih grupa najavilo je blokadu zasedanja i zatražilo održavanje vanrednih parlamentarnih i beogradskih izbora. Sednicu su obeležili protest opozicije, bojkot učestvovanja u raspravi, zvižduci, uvrede i prisustvo velikog broja pripadnika obezbeđenja u skupštinskoj sali. Uprkos ovakvoj atmosferi, u kojoj je bilo nemoguće voditi raspravu o sadržini predloga sa dnevnog reda, usvojeno je svih predloženih 25 akata. Među njima je bio i rebalans budžeta kojim se predviđa povećanje penzija, zarada zaposlenih u obrazovanju i delu zdravstva i jednokratna novčana pomoć majkama sa decom uzrasta do 16 godina. Fiskalni savet je ocenio da takve mere nisu ekonomski efikasne i socijalno opravdane.⁴⁰ Stručna javnost ova izdvajanja vidi kao populističke mere i predizborni trik.⁴¹

36 Dnevni red.

37 Saopštenje za javnost: „Koruptivni rizici besplatne konverzije nisu uzeti u obzir“, Transparentnost Srbija, 25. 7. 2023.

38 Saopštenje za javnost: „Ukidanje jednog od zakona koji urušava sistem javnih nabavki“, Transparentnost Srbija, 10. 5. 2023.

39 Peto vanredno zasedanje u Trinaestom sazivu, Narodna skupština Republike Srbije, 5. 9. 2023.

40 Ocena predloga rebalansa budžeta republike za 2023. godinu, Fiskalni savet, 8. 9. 2023.

41 „Đogović o Vučićevim najavama: Populističke mere i bacanje para iz novog 'helikoptera'“, *Danas*, 8. 6. 2023.

Osim rebalansa, skupštinsku proceduru prošao je i Predlog zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije. Ovaj Zakon nosi potencijalne koruptivne rizike, poput zloupotrebe javnih resursa tokom izborne kampanje i nedovoljno preciznih odredaba o vršiocima dužnosti. Dodatno, Zakon izostavlja ograničenje za oglašavanje onih državnih preduzeća koja ne posluju u tržišnim uslovima, a koje postoji u Zakonu o javnim preduzećima. Time se otvara prostor za pravljenje troškova koji su suvišni, za kupovinu medijskog uticaja i za ostvarivanje drugih skrivenih ciljeva, koji nisu u vezi sa ulogom preduzeća u državnom vlasništvu.⁴² U svom mišljenju o koruptivnim rizicima u ovom aktu Agencija za sprečavanje korupcije zaključila je da u nedostatke Nacrta zakona, koji predstavljaju faktore rizika od korupcije, spadaju diskrecioni osnov za odlučivanje, manjkave odredbe o upućivanju, neprecizne formulacije, dvosmislene formulacije i nejasni upravni postupci.⁴³ Agencija je konstatovala da uočeni faktori rizika mogu dovesti do zloupotrebe službene dužnosti trgovine uticajem, do zloupotrebe položaja odgovornog lica u pravnom licu i do nesavesnog rada u službi.⁴⁴

Redovno jesenje zasjedanje započeto je prvim radnim danom oktobra, bez najave održavanja prve sednice. U međuvremenu, 24. septembra dogodio se incident na Kosovu,⁴⁵ što je uzrokovalo da opozicione stranke zatraže sazivanje sednice parlamenta, na kojoj bi predsednik Republike podneo izveštaj o bezbednosnoj situaciji na Kosovu. Predsednik Skupštine nije odgovorio na ove zahteve. Umesto razmatranja problema u parlamentu, predsednik Republike je, nedugo nakon incidenta na Kosovu, najavio mogući datum održavanja izbora na svim nivoima, što je bio odgovor na zahtev opozicije sa poslednjeg vanrednog zasjedanja.⁴⁶ U prilog mogućnosti da će uskoro biti održani izbori govori i činjenica da je predlog budžeta za narednu godinu ušao u skupštinsku proceduru 6. oktobra, iako Vlada prema budžetskom kalendaru usvaja predlog zakona o budžetu Republike Srbije i dostavlja ga Narodnoj skupštini 15. novembra.⁴⁷ U praksi, u poslednjih nekoliko godina predlog budžeta nikada nije ušao u skupštinsku proceduru pre novembra.

Zajedno sa budžetom, tog dana su u skupštinsku proceduru ušla 24 akta, među kojima i Predlog zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027. Ovaj Zakon, za potrebe izgradnje izložbenog prostora za EXPO 2027, stavlja van snage Zakon o javnim nabavkama, ali i pojedine odredbe drugih propisa (o eksproprijaciji, planiranju i izgradnji). Taj „recept“ je već oprobano u nekoliko drugih slučajeva, od kojih su najpoznatiji „Beograd na vodi“, „Moravski koridor“ i (nerealizovani) „Južni tok“. Usled isključenja primene Zakona o javnim nabavkama, neće biti moguće ni pred jednim državnim organom osporiti izbor izvođača radova ukoliko u tom procesu budu postavljeni diskriminatorni uslovi. Predlogom zakona za EXPO 2027 predviđa se formiranje nekoliko preduzeća u državnom vlasništvu, koja će imati svojstvo investitora. U članu 14 stoji da ta privredna društva „neće primenjivati odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke“, te da će sama urediti pravila za svoje postupke nabavki i „obavezu obezbeđivanja transparentnosti postupka“. Pošto posebnim zakonom nisu propisani nikakvi dodatni uslovi, ne postoji nikakva prepreka da buduća pravila o nabavkama tih državnih preduzeća budu daleko ispod standarda koji su bili propisani Zakonom o javnim nabavkama, a da se „transparentnost“ svede na puko obaveštavanje javnosti o tome koliko je potrošeno.

Iako su domaća javnost i Evropska komisija tri godine iznosile kritike, Vlada Srbije je predložila ovaj zakon samo pet meseci nakon što je ukinut Zakon o linijskoj infrastrukturi, koji je na sličan način urušavao sistem javnih nabavki. Da paradoks bude veći, na istoj sednici Skupštine je razmatran i Predlog izmena i dopuna Zakona o javnim nabavkama. Brojni predlozi civilnog društva za poboljšanje tog zakona odbijeni su samo zato što su odredbe Zakona o javnim nabavkama „već usklađene sa Direktivama EU“. S druge strane, obrazloženje posebnog zakona za EXPO sadrži očigledno lažnu tvrdnju da „ne postoje odgovarajući propisi EU sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost“.⁴⁸

42 Saopštenje za javnost: „Potrebne dopune i u novom predlogu zakona o upravljanju državnim preduzećima“, Transparentnost Srbija, 4. 10. 2023.

43 Mišljenje o proceni rizika od korupcije u Nacrtu zakona o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, Agencija za sprečavanje korupcije, 2. 8. 2023.

44 Ibid.

45 Videti više u delu ovog Izveštaja o regionalnim odnosima.

46 „Predsednik Srbije najavio mogućnost izbora od 17. decembra“, Radio Slobodna Evropa, 27. 9. 2023.

47 Zakon o budžetskom sistemu, čl. 31, st. 1, tačka 15.

48 Saopštenje za javnost: „Projekat EXPO 2027 bez javnih nabavki“, Transparentnost Srbija, 8. 10. 2023.

Prva sednica redovnog jesenjeg zasedanja održana je u poslednjoj nedelji oktobra. Predsednik Skupštine sazvaio je sednicu u nedelju, 22. oktobra, samo 24 sata pre njenog početka, onemogućivši narodne poslanike da podnesu dopune dnevnog reda. Čak i bez dopuna, ovaj dnevni red sadržao je 60 tačaka, uključujući u to nekoliko važnih propisa koji su izazvali veliku pažnju javnosti. Poslanici su odlučili da o svim tačkama dnevnog reda: državnom budžetu za 2024. godinu, medijskim zakonima, Zakonu za EXPO i mnogim drugim zakonima koji zadužuju državu, imaju objedinjenu raspravu. Rasprava je protekla u već prepoznatljivom maniru - u međusobnim optužbama poslanika opozicije i vladajuće većine. Nijedan od amandmana koje su predložili opozicioni poslanici na pomenute zakone nije prihvaćen. Međutim, usled pritiska javnosti, Vlada je unela manje izmene u Zakon za EXPO koje predviđaju veću transparentnost procesa nabavki, suspendujući i dalje odredbe Zakona o javnim nabavkama, i produžila rok u Zakonu o elektronskim medijima, u kojem mediji ne smeju da izveštavaju o otvaranju infrastrukturnih radova od strane državnih i lokalnih zvaničnika, zadržavajući i dalje odredbu kojom se državnom Telekomu dozvoljava osnivanje sopstvenih medija. Ova sednica je završena za samo četiri dana, usvajanjem svega što je bilo na dnevnom redu, bez amandmana. U takvoj atmosferi Narodna skupština je izabrala i jednog člana Saveta Agencije za prevenciju korupcije.

1.2.3. Čega sve nije bilo u Skupštini

Godišnji izveštaji nezavisnih institucija za 2022. godinu (Agencija za sprečavanje korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnik građana, Državna revizorska institucija i dr.) još uvek nisu razmatrani, iako ta obaveza, prema rokovima u Poslovniku o radu Skupštine, za većinu izveštaja nezavisnih institucija treba da bude izvršena u periodu redovnog prolećnog zasedanja. Time se nastavlja praksa da se kasni sa razmatranjem njihovih izveštaja, koji su tokom poslednjih nekoliko godina ignorisani u Skupštini, pa su usled toga na dnevni red dolazili tek u poslednjim danima kalendarske godine. Na taj način je obaveza njihovog razmatranja i donošenja zaključaka formalno poštovana, iako sa zakašnjenjem, pri čemu se niko nije osvrtao na sam kvalitet zaključaka i rasprave, koji se mogu smatrati neadekvatnim.

Narodna inicijativa u organizaciji pokreta „Kreni-Promeni“ sa 38.000 potpisa, koja je podnesena u junu 2022. godine, zajedno sa predlogom Zakona o zabrani eksploatacije bora i litijuma, nije ušla u skupštinsku proceduru ni nakon što je prošlo više od godinu dana od njenog podnošenja. Još uvek se čeka da Skupština verifikuje potpise. Zvanično objašnjenje je da su potpisi izgubljeni u Skupštini. Narodni poslanici su u nekoliko navrata predsedniku Skupštine postavljali pitanje o tome šta se dogodilo sa narodnom inicijativom, ali od njega nikada nisu dobili odgovor. Istovremeno, Odbor za zakonodavstvo i ustavna pitanja, kao i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave zvanično su odgovorili da prikupljeni potpisi nikada nisu stigli do njih na administrativnu proveru. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi propisuje da je Narodna skupština dužna da o predlogu sadržanom u pokrenutoj narodnoj inicijativi odluči najkasnije u roku od šest meseci od dana pokretanja narodne inicijative.⁴⁹

U poslednjih šest meseci, tokom kojih su sednice korišćene kao poligon za vređanje političkih protivnika i zloupotrebu parlamentarnih procedura, nije bilo ni reči o Kodeksu ponašanja narodnih poslanika. Iako se Odbor za administrativno-budžetska i mandatsko-imunitetska pitanja u tom periodu sastao šest puta, nije razmatrana nijedna prijava u vezi sa povredom Kodeksa. Nemoguće je utvrditi ni da li ih je uopšte bilo. Na internet stranici Skupštine nije moguće pronaći Godišnji izveštaj o primeni Kodeksa, koji je ovaj Odbor dužan da u saradnji sa Komisijom sačini i podnese Skupštini najkasnije do 31. marta naredne godine.⁵⁰

Iako su pripreme za novu turu međustranačkog dijaloga, u kome će posredovati evropski zvaničnici, započete u januaru ove godine, u vreme kada su se evropski poslanici za Zapadni Balkan Vladimir Bilčik i Matjaž Nemec sastali sa predstavnicima političkih stranaka u parlamentu, kao i sa premijerkom i predsednikom Srbije, ovaj dijalog još nije bio realizovan. Prva tura sastanaka trebalo je da se dogodi početkom juna, ali je kriza u društvu izazvana masovnim ubistvima odložila ovaj događaj. Umesto održavanja prvog sastanka, predsednik Skupštine Vladimir Orlić sastao se sa Vladimirom Bilčikom,

49 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, čl. 69, st. 1.

50 Kodeks ponašanja narodnih poslanika, čl. 35.

Matjažom Nemecom i bivšim poslanicima Evropskog parlamenta Knutom Flekenštajnom i Alojzom Peterlom. Nakon sastanka objavljeno je zajedničko saopštenje za medije, u kome je iskazana obostrana spremnost za održavanje naredne runde dijaloga uz posredovanje Evropskog parlamenta, ali tek nakon kratke (letnje) pauze.⁵¹

Rok za izbor članova Fiskalnog saveta, nezavisnog državnog organa koji se sastoji se od tri člana koje bira Narodna skupština, istekao je u julu 2023. godine, nakon što je sadašnjim članovima istekao šestogodišnji mandat. Predloge za nove članove Narodnoj skupštini trebalo je da dostave predsednik Republike, ministar finansija i guverner Narodne banke Srbije.

PREPORUKE

- Predsednik Skupštine treba da poštuje procedure zakazivanja sednica i da se uzdrži od zakazivanja sednica 24 časa pre njihovog održavanja kako bi poslanici mogli da ostvare pravo da predlažu izmene i dopune dnevnog reda.
- Skupština treba da organizuje javna slušanja o najspornijim pitanjima, kako u vezi sa donošenjem novih zakona, tako i sa primenom postojećih, kao i u vezi sa ispunjavanjem preporuka međunarodnih organizacija (ODIHR, GRECO).
- Skupština treba da razmotri izveštaje nezavisnih institucija za 2022. godinu i da na osnovu njih formuliše relevantnije zaključke te definiše jasne zadatke i rokove za delovanje Vlade.
- Skupština treba da raspravlja o predlozima zakona, koji su podneti u obliku narodne inicijative, kao i o predlozima za organizovanje anketnih odbora o pojedinim bitnim pitanjima za koja može biti nadležna.
- Skupština treba da objavi izveštaj o primeni Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, da blagovremeno preispita sva prijavljena kršenja Kodeksa, da unapredi odredbe Kodeksa i praksu postupanja, kao i da, nakon toga, promoviše Kodeks i predstavi ga građanima.
- Skupština treba da prestane da usvaja „autentična tumačenja“, jer ona stvaraju veliki rizik za vladavinu prava i pravnu sigurnost, da razmotri pravni osnov za njihovo donošenje, kao i potrebu da se preciziraju Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik.
- Prilikom obavljanja izborne funkcije Skupština i odbori treba da organizuju konsultativni proces sa svim kvalifikovanim kandidatima i da obrazlože svoje odluke.

1.2.4. Trinaesti saziv Narodne skupštine nije unapredio parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti

Od maja do oktobra 2023. godine Narodna skupština je imala pune ruke posla kada je reč o temama iz oblasti bezbednosti. Nažalost, ovakva situacija u velikoj meri bila je posledica masovnih ubistava koja su se dogodila na teritoriji Beograda i Mladenovca 3. i 4. maja. I pored pritiska javnosti da Narodna skupština preuzme aktivnu ulogu u utvrđivanju političke odgovornosti za okolnosti koje su omogućile da dođe do ovih nezapamćenih zločina, sudbina Anketnog odbora, koji je osnovan sa ovim ciljem, pokazuje da je parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti i dalje daleko od efikasnog mehanizma kakav priliči parlamentarnoj demokratiji.

Treća sednica Prvog redovnog zasedanja u 2023. godini započeta je 18. maja. Na dnevnom redu našle su se četiri tačke i sve su se odnosile na događaje 3. i 4. maja. Vlada je podnela Izveštaj o bezbednosnoj situaciji u Republici Srbiji, nastaloj nakon masovnih ubistava u OŠ „Vladislav Ribnikar“ u Beogradu i na području Smedereva i Mladenovca – u Malom Orašju i Duboni, koji je predstavio ministar unutrašnjih

51 Zajedničko saopštenje za medije – Predsednik Skupštine Srbije i poslanici EP nakon sastanka u Narodnoj skupštini, 3. 6. 2023.

poslova Bratislav Gašić. Na dnevnom redu našla su se i dva predloga opozicije. Prvi je bio Predlog o obrazovanju Anketnog odbora radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su dovele do masovnih ubistava u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ i na teritoriji Smedereva i Mladenovca – u Malom Orašju i Duboni, utvrđivanja propusta u vršenju nadležnosti i preduzimanju odgovarajućih radnji, utvrđivanja odgovornosti i nadležnih lica i predlaganja mera, koji je podneo narodni poslanik Radomir Lazović. Drugi je bio predlog za glasanje o nepoverenju ministru unutrašnjih poslova Bratislavu Gašiću, koji je podneo 61 poslanik.⁵²

Kako je jedan od glavnih zahteva protesta „Srbija protiv nasilja“ bio hitno zasedanje Narodne skupštine, na kome bi se raspravljalo o političkoj odgovornosti Vlade Srbije za ove tragične događaje,⁵³ sednice koje su usledile nakon 18. maja privukle su veliku pažnju javnosti. Međutim, to nije bilo dovoljno da bi ove rasprave bile konstruktivne, pa su i ovaj izveštajni period obeležile uvrede izgovorene sa skupštinske govornice.⁵⁴ Raspravu o Izveštaju Vlade održane u maju, u kojoj su učestvovali predsednica Vlade Ana Brnabić i ministar unutrašnjih poslova Bratislav Gašić, obeležila su međustranačka prepucavanja i optužbe. Premijerka je čak optužila predstavnike opozicije da „zloupotrebljavaju mrtvu decu“.⁵⁶

Predlog za formiranje Anketnog odbora usvojen je većinom glasova poslanika vlasti i opozicije 18. jula, a za njegovu predsednicu izabrana je Marinika Tepić iz Stranke slobode i pravde, najveće opozicione stranke.⁵⁷ Međutim, kratkotrajni rad Anketnog odbora – koji je obustavljen nakon samo dve održane sednice⁵⁸ – nije bio ništa konstruktivniji od rasprava u plenumu. Pored toga, Anketni odbor je „ukinut“ protivzakonito, saopštenjem na sjajtu Skupštine, iako bi njega mogla da ukine jedino skupštinska većina, zahvaljujući čijoj odluci je i osnovan.⁵⁹ O predlogu poslanika opozicije za smenu ministra unutrašnjih poslova poslanici su se izjasnili 5. jula. Skupštinska većina nije se saglasila sa smenom ministra, te je sa 148 glasova protiv, 37 glasova za i 7 uzdržanih ovaj predlog odbijen.⁶⁰

Za razliku od prvih nekoliko meseci aktuelnog saziva, sednice posvećene poslaničkim pitanjima održane su u aprilu,⁶¹ maju⁶² i junu.⁶³ Međutim, na početku Drugog redovnog zasedanja u oktobru predsednik Skupštine ponovo je propustio da zakaže sednicu poslednjeg četvrtka u mesecu, kada je predviđeno da se održavaju sednice posvećene poslaničkim pitanjima.

Početkom septembra u domu Narodne skupštine našli su se i pripadnici policije, koji su imali zadatak da naprave živi zid između ministara i poslanika. Poslanici opozicije tvrdili su da im je onemogućeno slobodno kretanje i ulazak u salu, ali su i postavili pitanja o opravdanosti i zakonitosti prisustva policije u skupštinskoj sali, te izrazili sumnju da su neki od njih pripadnici MUP-a.⁶⁴

U septembru je u Skupštinu stigao i novi predlog opozicije za formiranje anketnog odbora. Poslanici Demokratske stranke predložili su formiranje Anketnog odbora koji bi ispitaio navode o povezanosti potpredsednika Srpske liste Milana Radoičića i državnih struktura Republike Srbije, nakon događaja u Banjskoj, koji su rezultirali sukobom sa kosovskom policijom i smrću više lica.⁶⁵ Sudeći prema sudbini ranijih predloga za formiranje anketnih odbora, poput onih vezanih za slučajeve „Jovanjica“ i „Savamala“, izvesno je da ni predlog vezan za slučaj „Banjska“ neće stići do dnevnog reda u ovom sazivu.⁶⁶

52 „Treća sednica Prvog redovnog zasedanja“, Narodna skupština Republike Srbije, 18. 5. 2023.

53 Slobodan Maričić, Grujica Andrić i Lazar Čovš, „Tragedija u Beogradu: Protesti u Beogradu i Novom Sadu protiv nasilja“, *BBC Srbija*, 8. 5. 2023.

54 Mirjana Nikolić, „Takmičenje u uvredama se nastavlja“, *Istinomer*, 10. 6. 2023.

55 „Ovo je premijerka Srbije: Prostački opsovala Miroslava Aleksića u Skupštini Srbije“, *Nova*, 19. 5. 2023.

56 „Nastavak Treće sednice Prvog redovnog zasedanja“, Narodna skupština Republike Srbije, 19. 5. 2023.

57 „Formiran anketni odbor u Skupštini Srbije zbog masovnih ubistava“, *Radio Slobodna Evropa*, 18. 7. 2023.

58 „Skupština Srbije obustavila rad Anketnog odbora za istragu masovnih ubistava“, *Radio Slobodna Evropa*, 21. jul 2023.

59 „U Skupštini Srbije dogodila se Savamala“, *021.rs*, 23. 7. 2023.

60 „Dan za glasanje o tački 3. dnevnog reda Trećeg vanrednog zasedanja“, Narodna skupština Republike Srbije, 5. 7. 2023.

61 „Poslanička pitanja u aprilu“, Narodna skupština Republike Srbije, 27. 4. 2023.

62 „Poslanička pitanja u maju“, Narodna skupština Republike Srbije, 25. 5. 2023.

63 „Poslanička pitanja u junu“, Narodna skupština Republike Srbije, 29. 6. 2023.

64 Dunja Ranković, „Poslanička grupa Plavi: Zašto policija u Skupštini ograničava kretanje poslanika i novinara?“, *N1*, 6. 9. 2023.

65 „Demokrate traže da Anketni odbor utvrdi istinu o događajima u Banjskoj“, *Beta*, 27. 9. 2023.

66 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2023, str. 31.

U radu nadležnih Odbora ništa novo

Nadležni odbori nastavili su da se bave temama iz svog domena, ali u njihovom radu i dalje nije bilo proaktivnog pristupa. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove tokom izveštajnog perioda sastao se četiri puta. U julu se pred Odborom našao Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima, o kome je Odbor raspravljao u celosti i u pojedinostima. Na 11. sednici Odbora poslanici su odbili svih 29 amandmana podnetih na ovaj Zakon,⁶⁷ a treba naglasiti i da snimak ove sednice – za razliku od ostalih – nije dostupan na sajtu Narodne skupštine.⁶⁸ Odbor se u načelu saglasio i sa Predlogom o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije. Izmene ovog Zakona izazvale su zabrinutost Evropske komisije, koja je upozorila Srbiju da bi daljim olakšavanjem procedure dobijanja srpskog državljanstva mogla da ugrozi bezvizni režim sa EU.⁶⁹ Ovaj zakon povučen je iz procedure zaključkom Vlade od 12. oktobra,⁷⁰ dok je Zakon o strancima usvojen u plenumu nedugo nakon rasprave u Odboru.⁷¹ U septembru Odbor je razmatrao dva međunarodna sporazuma i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima. Podneo je amandmane na sedam članova Predloga zakona, koje je ministar unutrašnjih poslova prihvatio na samoj sednici.⁷²

Odboru za kontrolu službi bezbednosti je tokom izveštajnog perioda održao dve sednice, obe zatvorene za javnost. Članovi ovog Odbora razmatrali su izveštaje o radu Vojnobezbednosne agencije⁷³ i Vojnoobaveštajne agencije,⁷⁴ a oba su usvojena uz pohvale rada ovih agencija. Iako su na 9. sednici Odbora u aprilu usvojene odluke o sprovođenju nadzornih poseta službama bezbednosti i njihovim regionalnim centrima,⁷⁵ one nisu realizovane tokom izveštajnog perioda. Time se navršava drugi saziv zaredom tokom kog nisu sprovedene nadzorne posete.

Ilustracija 1: Aktivnosti nadležnih skupštinskih odbora za nadzor nad sektorom bezbednosti u 13. sazivu



Odbor za odbranu i unutrašnje poslove

13 sednica

Prosečno trajanje: 32 minuta

- | | |
|---------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 o proceduralnim temama | 1 o izveštajima MUP-a i MO |
| 6 o međunarodnim sporazumima | 2 o odlukama Vlade |
| 3 o zakonima i izmenama zakona | |



Odbor za kontrolu službi bezbednosti

11 sednica

(od toga 9 zatvoreno za javnost)

- | |
|---|
| 0 nadzornih poseta |
| 8 o izveštajima službi bezbednosti |
| 3 o proceduralnim temama |

67 „11. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove“, Otvoreni parlament, 24. 7. 2023.

68 „Odbor za odbranu i unutrašnje poslove“, Narodna skupština Republike Srbije, pristupljeno 27. 10. 2023.

69 „Izmene zakona o državljanstvu u Srbiji predstavljaju rizik za bezbednost EU, poručuju iz Brisela“, *Radio Slobodna Evropa*, 1. 9. 2023.

70 „Povučen Zakon o državljanstvu, potvrđeno za RSE iz MUP-a“, *Radio Slobodna Evropa*, 20. 10. 2023.

71 „Skupština usvojila izmene i dopune više zakona“, Narodna skupština Republike Srbije, 26. 7. 2023.

72 „13. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove“, Otvoreni parlament, 6. 9. 2023.

73 „11. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Otvoreni parlament, 26. 7. 2023.

74 „10. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Otvoreni parlament, 20. 7. 2023.

75 „9. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Otvoreni parlament, 11. 4. 2023.

PREPORUKE

- Predsednik Skupštine treba da se stara o poštovanju pravila i procedura u vezi sa osnivanjem i prekidanjem rada skupštinskih tela poput Anketnih odbora.
- Predsednik Skupštine treba da zakazuje sednice posvećene poslaničkim pitanjima svakog poslednjeg četvrtka u mesecu, a poslanici treba da koriste ovaj institut da pozovu čelnike sektora bezbednosti na odgovornost.
- Predsednik Skupštine treba da zakazuje sednice u roku koji je predviđen Poslovníkom kako bi poslanici ostvarili pravo da predlažu izmene i dopune dnevnog reda.
- Evropska unija treba ozbiljnije da prati rad Narodne skupštine i da osudi zloupotrebu skupštinskih procedura, koja sprečava poslanike da efikasno nadziru sektor bezbednosti.
- Poslanici treba da koriste izveštaje nezavisnih državnih institucija i civilnog sektora kako bi se bolje informisali o temama u vezi sa nadzorom nad sektorom bezbednosti i kako bi mogli da postavljaju aktuelna i relevantna pitanja na plenarnim sednicama, kao i na sednicama nadležnih Odbora.
- Na početku sledećeg saziva Skupštine treba organizovati obuku za narodne poslanike, koja će ih bliže upoznati sa mehanizmima koji su im na raspolaganju. Takođe, treba blagovremeno podneti zahteve za dobijanje bezbednosnih sertifikata, koji će članovima nadležnih Odbora omogućiti da detaljno vrše nadzor nad institucijama sektora bezbednosti.
- Nadležni odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba proaktivno da deluju i da predlažu relevantne bezbednosne teme za dnevni red sednica odbora, kao i da razmatraju budžete i izveštaje institucija u svojoj nadležnosti.
- Odbor za kontrolu službi bezbednosti treba redovno da sprovodi posete službama bezbednosti i njihovim regionalnim centrima

1.3. Položaj civilnog društva u Srbiji nepromenjen uprkos formaliziranju saradnje sa državom

Dva višestruka ubistva u Srbiji, koja su duboko traumatizovala srpsko društvo početkom maja, značajno su uticala na društveno-politički kontekst, u okviru kog se odvijao rad organizacija civilnog društva i branitelja ljudskih prava u ovom izveštajnom periodu. Sa jedne strane, brojne organizacije civilnog društva su se direktno ili indirektno uključile u masovne proteste „Srbija protiv nasilja“, koji se mesecima odvijaju u gradovima širom zemlje. Sa druge strane, nastavljaju se napadi i pritisci na aktivistkinje i aktiviste, koji više nego ranije poprimaju formu zastrašivanja. Paralelno sa ovim procesima, Vlada Republike Srbije je u septembru donela Odluku o osnivanju Saveta za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Iako je to dobar korak ka institucionalizaciji saradnje države i civilnog društva, ostaje veliko pitanje kakav legitimitet će ovo telo imati, posebno ako se u vidu ima to da određeni broj velikih i značajnih organizacija civilnog društva nije učestvovao u konsultacijama o njegovom formiranju.

Vlada Republike Srbije usvojila je u septembru Odluku o osnivanju Saveta za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Mandat Saveta obuhvata „praćenje i analizu stanja u najznačajnijim oblastima koje se odnose na delovanje i rad civilnog društva, kao što su sloboda udruživanja i sloboda okupljanja, sloboda izražavanja i uključivanje građana u proces donošenja odluka“.⁷⁶ Formiranje Saveta usledilo je nakon konsultacija koje Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog (MLJMPDD) organizovalo od januara 2023. godine, a nakon usvajanja *Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine*.⁷⁷ Uspostavljanje Saveta je prošlo u senci toga da je većina značajnijih i većih organizacija civilnog društva, kao i onih koji se smatraju

76 „Osnovan Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva“, Vlada Republike Srbije, 29. 9. 2023.

77 Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2023, str. 34

najistaknutijim, bojkotovala usvajanje pomenute Strategije.⁷⁸ Bez obzira na to, brojne OCD, uključujući u to i one koje se kritički odnose prema vlasti, postale su članice Saveta.⁷⁹ Međutim, imajući u vidu broj članova, kao i frekvenciju sastanaka sa predstavnicima izvršne vlasti, a pre svega u kontekstu evropskih integracija, Nacionalni konvent za Evropsku uniju (NKEU) i dalje ostaje glavni kanal za dijalog između organizacija civilnog društva i Vlade.⁸⁰

Branitelji ljudskih prava i aktivisti i dalje žrtve brojnih kampanja zastrašivanja

U izveštajnom periodu nastavljeni su pritisci i napadi na aktiviste i branitelje ljudskih prava, koji sve više poprimaju formu zastrašivanja. U tom kontekstu se izdvajaju dva slučaja, koji posredno imaju vezu sa mirovnim aktivizmom u zemlji, posebno u kontekstu rata u Ukrajini. Na velikom grafitu, koji je osvanuo nedaleko od zgrade gde živi programska direktora Inicijative mladih za ljudska prava Sofija Todorović, osvanula je preteća poruka upućena upravo njoj, sa seksističkim i mizoginim sadržajem, kao i sa simbolom „Z” (simbolom podrške ruske agresije na Ukrajinu).⁸¹ Organizacija na čijem čelu se nalazi Sofija Todorović okarakterisala je ovaj incident kao pokušaj ućutkivanja boraca za ljudska prava u Srbiji.⁸² Drugi događaj odnosi se na zadržavanje osnivača Ruskog demokratskog društva i antiratnog aktiviste Petra Nikitina na aerodromu „Nikola Tesla” u Beogradu.⁸³ Naime, ovaj strani državljanin, koji poseduje holandski i ruski pasoš, i koji ima dozvolu stalnog boravka u Republici Srbiji, bio je zadržan na aerodromu skoro 24 sata nakon što mu je bio zabranjen ulazak u državu, dok je tu odluku, prema rečima Nikitina, ali i prema mišljenju velikog broja mirovnih inicijativa i opozicionih partija, donela Bezbednosno-informativna agencija i njen direktor Aleksandar Vulin.⁸⁴

Pored pritisaka i napada na aktiviste koji se bave mirovnim aktivizmom u vezi sa ratom u Ukrajini, nastavljeni su i napadi na aktiviste koji se bave posledicama ratova u bivšoj Jugoslaviji. Nedugo nakon što je Prekršajni sud naložio aktivistkinji Aidi Ćorović da plati 100 hiljada dinara, zato što je jajima gađala zid oslikan muralom osuđenog ratnog zločinca Ratka Mladića, njoj je na društvenim mrežama upućen veliki broj pretnji smrću i silovanjem, dok su napadi kulminirali pisanjem grafita u Vrbasu, gde se otvoreno poziva na njeno ubistvo.⁸⁵

U Kraljevu je 10. septembra povređen Predrag Voštinić, aktivista inicijative „Lokalni front”, nakon što je na bicikl koji je vozio naleteo automobil.⁸⁶ Iako nadležni organi nisu izneli javnosti zaključke o tome da li je reč o nesreći ili o namernom napadu, aktivisti inicijative „Lokalni front”, ali i neke opozicione partije, čvrsto su uverene da je reč o namernom napadu na Voštinića, posebno ako se u vidu ima sama priroda incidenta, ali i Voštinićev lični aktivizam, te činjenica da je i pre incidenta često bio meta zbog svojih kritičkih stavova prema vlasti.⁸⁷

U izveštajnom periodu nastavljena je upotreba strateških tužbi (SLAPP tužbe) protiv novinara, braniteljki i branitelja ljudskih prava i aktivista, što je u svom izveštaju navela i Komesarka za ljudska prava Saveta Evrope Dunja Mijatović nakon svoje posete Srbiji. Ona je i tom prilikom pozvala vlasti da obezbede sigurno i bezbedno okruženje za delovanje organizacija civilnog društva i branitelja ljudskih prava.⁸⁸

78 Ibid.

79 „Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva”, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Vlada Republike Srbije, 28. 9. 2023.

80 Više o Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji videti [zvaničnu internet stranicu](#).

81 „Preteći grafit u Beogradu targetira direktorku Inicijative mladih”, *Radio Slobodna Evropa*, 15. 8. 2023.

82 Ibid.

83 „Antiratni aktivista Nikitin: ‘Vlast ispunjava ruska naređenja’”, *Radio Slobodna Evropa*, 14. 7. 2023.

84 Ibid

85 „Policija traga za osumnjičenim zbog pretećeg grafita aktivistkinji Aidi Ćorović”, *Radio Slobodna Evropa*, 25. 10. 2023.

86 „Opozicija u Srbiji osudila napad na aktivistu Predraga Voštinića, oglasila se policija”, *Radio Slobodna Evropa*, 11. 9. 2023.

87 Ibid.

88 „Serbia: step up efforts to face the past, safeguard freedom of expression and assembly and protect women from violence”, Council of Europe, 28. 9. 2023.

Protesti „Srbija protiv nasilja“ i organizacije civilnog društva

Nedugo nakon što su se desila dva višestruka ubistva u Beogradu i okolini početkom maja, u kojima je ubijeno 19 osoba, širom Srbije organizovani su protesti pod nazivom „Srbija protiv nasilja“. Protesti se održavaju jednom nedeljno, a na samom početku protesta iskristalisalo se sedam konkretnih zahteva: sazivanje vanredne sednice Skupštine Srbije, na kojoj će se raspravljati o stanju u zemlji posle dve tragedije; odgovornost i smena ministara policije Bratislava Gašića, šefa BIA Aleksandra Vulina i ministra prosvete Branka Ružića, jer su direktno odgovorni za urušeni sistem i neadekvatno reagovanje nadležnih; ostavke članova Regulatornog tela za elektronske medije (REM), koji se smatraju odgovornim za promovisanje nasilja, agresije i nemorala na televizijama sa nacionalnom frekvencijom; gašenje štampanih medija i tabloida, koji objavljuju lažne vesti i kontinuirano krše novinarski kodeks; oduzimanje nacionalnih frekvencija televizijama koje sluđuju građane, truju i promovišu nasilje, kao što su TV *Pink* i TV *Hepi*; hitno ukidanje programa koji promovišu nasilje, nemoral i agresiju na televizijama sa nacionalnom frekvencijom, poput rijaliti programa.⁸⁹

Do septembra meseca protesti su bili građanski, što znači da među govornicima nije bilo političara, već samo aktivista, javnih ličnosti, glumaca, pisaca. Opozicione partije su pružale samo logističku podršku protestima. Političari su se prvi put obratili sa bine tek na 21. protestu „Srbija protiv nasilja“.⁹⁰ Zbog aktivnog učestvovanja na protestima, brojne javne ličnosti, a pre svega glumci, bile su meta organizovane kampanje javnog prozivanja i vređanja, koju su sprovodili članovi vladajuće stranke, dok su nekim glumcima upućivane i ozbiljne pretnje.⁹¹

Sedamnaest organizacija civilnog društva i medijskih udruženja osnovalo je Mrežu udruženja građana, novinara i medija protiv nasilja, koja u potpunosti podržava sve zahteve protesta.⁹² Pored toga, ova mreža organizacija, posredstvom svoje internet strane, pruža informacije o toku i mestu održavanja protesta, kao i materijale kojima se podiže i usmerava vidljivost protesta. Ova mreža je posebno bila aktivna tokom rada na formiranju Anketnog odbora za utvrđivanje činjenica i okolnosti dva masovna ubistva početkom maja u Narodnoj skupštini. Anketni odbor je prestao da radi (a da zapravo nije ni počeo saslušanja) odlukom predsednika Narodne skupštine zbog navodnog zahteva roditelja ubijene dece iz Osnovne škole „Vladislav Ribnikar“, a bez formalno-pravne osnove.⁹³ Mreža udruženja građana, novinara i medija protiv nasilja burno je reagovala na odluku o prestanku rada Anketnog odbora, smatrajući da takav čin predstavlja uzurpaciju vlasti, nasilje nad Skupštinom i oduzimanje legitimiteta narodnim poslanicima.⁹⁴

PREPORUKE

- Tužilaštvo i policija treba efikasno i neselektivno da istražuju sve napade na aktiviste i branitelje ljudskih prava kako bi učinoci mogli da budu adekvatno procesuirani.
- Vlada Republike Srbije i Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva moraju da rade na posebnoj strategiji, koja bi se bavila prevencijom napada na braniteljke i branitelje ljudskih prava, kao i na strategiji koja bi sprečavala kršenja ustavnih prava na slobodu okupljanja i slobodu udruživanja.
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, kao i Vlada Republike Srbije moraju dosledno i bez izuzetaka osuditi sve napade i pritiske na organizacije civilnog društva i branitelje ljudskih prava.
- Narodna skupština i Vlada Republike Srbije treba da stvore institucionalne okvire za uključivanje organizacija civilnog društva i medijskih udruženja u raspravu o utvrđivanju činjenica koje su dovele do dva višestruka ubistva u Beogradu, Mladenovcu i Smederevu 3. i 4. maja 2023. godine.

89 „Zahtevi građanskih protesta ‘Srbija protiv nasilja’“, Protiv nasilja.

90 „Održan 21. protest ‘Srbija protiv nasilja’, građanima se prvi put obratili političari“, *Danas*, 23. 9. 2023.

91 „‘Glupo bi bilo ćutati’: Glumci u Srbiji o kritikama iz redova vlasti“, *Radio Slobodna Evropa*, 8. 6. 2023.

92 Više informacija o Mreži pogledati na njenom zvaničnom satu: [Protiv nasilja](#).

93 „Anketni odbor o masovnim ubistvima ‘ukinuli roditelji’“, *Al Jazeera Balkans*, 3. 8. 2023.

94 „Mreža protiv nasilja: Vlast uzurpirana, Anketni odbor ukinut saopštenjem“, *N1*, 22. 7. 2023.

2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOSI

Tokom izveštajnog perioda odnosi Srbije sa većinom suseda bili su stabilni i u pozitivnom tonu. Posle postizanja sporazuma između Srbije i Kosova u februaru ove godine nije došlo do primene konkretnih tačaka. Štaviše, brojni incidenti nakon lokalnih izbora, koje je srpska zajednica velikim delom bojkotovala, te posebno sukob kosovske policije i grupe naoružanih Srba kod manastira Banjska vratili su u fokus temu elementarne bezbednosti i doveli do jasne regresije stanja na terenu.

2.1. Procesuiranje ratnih zločina: nove optužnice za nepoštovanje suda

U oblasti procesuiranja ratnih zločina iz devedesetih godina Vlada Republike Srbije je u oktobru 2021. godine usvojila novu Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina za period do 2026. godine. U ranijim Alarm izveštajima⁹⁵ obuhvatili smo prva tri izveštaja Radnog tela za praćenje Nacionalne strategije. U četvrtom⁹⁶ i petom⁹⁷ izveštaju, koji su objavljeni u ovom izveštajnom periodu, a pokrivaju period od 1. 10 2022. do 31. 3. 2023, Radno telo je uglavnom pozitivno ocenilo primenu Strategije. U decembru 2022. usvojena je revidirana Tužilačka strategija za istragu i gonjenje ratnih zločina za period do 2026. godine. No, iako je došlo do određenog razvoja sposobnosti Tužilaštva za ratne zločine (obuke i usavršavanja, bolja koordinacija sa drugim državnim telima itd.) ne može se primetiti da je to uticalo i na osnovni pravac rada, tj. na efikasnije pokretanje i vođenje istraga. Kako u svom godišnjem Izveštaju o suđenjima za ratne zločine za 2022. godinu navodi Fond za humanitarno pravo, neki ranije uočeni problemi u institucionalnom radu i dalje su aktuelni. Politika Tužilaštva za ratne zločine (TRZ) u vezi sa anonimizacijom podataka o ličnosti u vestima koje se objavljuju na sajtu TRZ-a previše je rigidna i onemogućava adekvatno informisanje javnosti o sudskim procesima. Dalje, i važnije, broj pokrenutih sudskih procesa putem autohtonih istraga TRZ-a i dalje je zanemarljivo mali – TRZ je samostalno pokrenuo svojim tužbama svega šest predmeta, što je manje od jednog predmeta godišnje po jednom pomoćniku tužioca u toj ustanovi.⁹⁸

Ambasada Republike Srbije u Hagu primila je krajem septembra od Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove (MRMKS) novu optužnicu protiv Vojislava Šešelja, lidera Srpske radikalne stranke, i četvoro njegovih saradnika zbog nepoštovanja suda. Javnost nije upućena u detalje optužnice, ali je izvesno reč o optužbama zbog kontinuiranog objavljivanja detalja iz prethodnog procesa V. Šešelju, uključujući u to i identitete zaštićenih svedoka.⁹⁹ Podsetimo, slična optužnica je na snazi od 2018. godine i obuhvatala je V. Šešelja i još troje njegovih bliskih stranačkih saradnika (jedna osoba od te tri je u međuvremenu preminula), a sa četiri nova imena na ovoj optužnici ukupno ih je osam. Po ranijoj odluci Višeg suda u Beogradu, Srbija nije u zakonskoj obavezi da isporuči optužene za nepoštovanje suda ili uticanja na svedoke, uprkos žalbama institucije MRMKS.

95 Jelena Pejić Nikić (ur.), *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023*, PrEUgovor, Beograd, 2023, str. 36.

96 *Izveštaj br. 4 o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina*, Ministarstvo pravde Republike Srbije.

97 *Izveštaj br. 5 o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina*, Ministarstvo pravde Republike Srbije.

98 *Izveštaj o suđenjima za ratne zločine u Srbiji tokom 2022. godine*, Fond za humanitarno pravo, maj 2023, str. 14.

99 Iva Martinović, „Raste broj šešeljevaca koje traži Hag”, RSE, 28. 9. 2023.

2.2. Odnosi sa Kosovom: neuspesi pregovora i oružani okršaj

U izveštajnom periodu situacija na Kosovu se značajno pogoršala uz izbijanje nekoliko ozbiljnih sukoba, tokom kojih je bilo upotrebjeno i oružje. Primena Ohridskog sporazuma nakon marta ove godine nije praktično nimalo odmakla. Beograd je nastavio da insistira na tome da Priština prvo ima obavezu da formira Zajednicu srpskih opština, ali i da ponavlja da se Vlada Albina Kurtija radikalno i nasilno odnosi prema srpskoj zajednici na Kosovu. Priština, s druge strane, insistira na tome da se Beograd ne meša u kosovska unutrašnja pitanja i svodi pregovore na očekivanje da Beograd učini korak ka priznanju nezavisnosti.

Radni sastanci iz ciklusa tehničkog dijaloga na nivou šefova pregovaračkih timova dve strane nisu doneli konkretni pomak. Posle sastanka održanog 15. maja šef srpske delegacije Petar Petković optuživao je kosovskog pregovarača Besnika Bisljimića da „različitim upadicama želi da obesmisli dalji tok razgovora“, a da o primeni odredaba više sporazuma o Zajednici srpskih opština nije ni hteo da razgovara. Uopšteno, optuživao je drugu stranu da opstruira pregovore.¹⁰⁰ Bez obzira na detalje pojedinačnih sastanaka, može se reći da tokom njih dve strane nisu uspele da se usaglase oko primene sporazuma.

Fokus sa pregovora pomerio se prvo na vanredne lokalne izbore, održane 23. aprila u četiri opštine na severu sa srpskom većinom (oko 90% stanovništva su Srbi). Izbori su bili održani kao odgovor na krizu izazvanu sporom oko korišćenja registarskih tablica i povlačenja Srpske liste i značajnog dela Srba iz kosovskih institucija na severu krajem 2022. Srpska lista je ubrzo najavila bojkot aprilskih izbora, a na njima je učestvovao jedan srpski kandidat. Izlaznost glasača bila je između jedan i šest odsto, pa su u takvim okolnostima pobedila četiri albanska kandidata, po dva iz vladajuće stranke LVV i opozicione DPK. Njih su zvaničnici iz Beograda više puta nazivali „lažnim gradonačelnicima“.¹⁰¹

Kada je krajem maja istekao zakonski rok za uspostavljanje lokalne vlasti, novi opštinski čelnici su uz pratnju policije ušli u opštinske zgrade. U Severnoj Mitrovici je to urađeno 23. maja bez incidenata, dok je u Zvečanu, Zubinom Potoku i Leposaviću to urađeno 26. maja uz sukob sa okupljenim Srbima. Većina Srba zaposlenih u opštinama odbila je da saraduje sa novim gradonačelnicima, opstruirala njihov dolazak ili napuštala radna mesta u opštinskim zgradama. Do jutra 29. maja srpski demonstranti su se okupili oko tih zgrada i faktički napravili obruč. Pored kosovske policije, koja je bila unutar zgrada, tokom dana su došli pripadnici KFOR-a kako bi pokušali da pomere demonstrante. Tada je došlo do okršaja, tokom kog je bilo desetina ranjenih na obe strane, što je bio prvi ozbiljniji sukob kosovskih Srba sa KFOR-om u poslednjih desetak godina. Tog dana je bila povećana borbena gotovost Vojske Srbije i, prema rečima ministra odbrane Vučevića, vojska „zauzima svoje pozicije koje su u vojnim dokumentima određene kao pozicije Vojske Srbije u ovakvim situacijama“.¹⁰²

Evropska unija je brzo iznela plan za deeskalaciju odnosa u tri koraka, koji je podrazumevao povlačenje novih gradonačelnika i kosovskih specijalnih policijskih snaga iz zgrada; jasne korake i poruke koje bi Srbija trebalo da preduzme da bi sukob deeskalirao (smanjenje brojnog stanja vojske u blizini administrativne linije, povlačenje radikalnijih grupa Srba sa protesta kod opštinskih zgrada), te normalizovanje stanja uz prisustvo samo redovne policije i raspisivanje novih izbora, na kojima bi učestvovali i Srbi. Početkom juna, samo su dva gradonačelnika iz vladajuće partije na Kosovu (u Leposaviću i Severnoj Kosovskoj Mitrovici) ostala u zgradama, dok su se dva povukla.

Pripadnici policije Srbije su, očigledno kao meru retorizacije, uhapsili tri kosovska policajca 14. juna u području Raške pod nerazjašnjenim okolnostima, a formalno zbog prelaska administrativne linije. Nadležni sud u Kraljevu je ubrzo potom potvrdio optužnicu protiv njih zbog krivičnog dela nedozvoljene proizvodnje, držanja, nošenja i prometa oružja i eksplozivnih materija, ali im je istovremeno ukinuo meru pritvora.¹⁰³

100 „Petković: Bisljimić obesmišljavao razgovor, kada spomenem ZSO, kaže da prvi put čuje šta je to“, *Nova S*, 15. 5. 2023.

101 „Vučić: Srbija spremna za kompromise, ali je potrebno povući „lažne gradonačelnike“ na severu“, *Nova S*, 12. 6. 2023.

102 „Ministar odbrane Srbije o razmeštanju vojske na granici sa Kosovom i odgovoru Srbije“, *RSE*, 26. 5. 2023.

103 „Srbija i Kosovo: Uhapšeni kosovski policajci pušteni da se brane sa slobode i predati Kosovu“, *BBC na srpskom*, 26. 6. 2023.

Zvanična Priština je insistirala na tome da su oni zapravo oteti na teritoriji Kosova, pa prebačeni preko administrativne linije i prikazani javnosti kao vid pritiska na Prištinu da oslobodi neke od Srba koji su uhapšeni tokom blokada opštinskih zgrada u opštinama na severu Kosova.¹⁰⁴ Ti policajci su pušteni na slobodu, tj. prebačeni su na teritoriju Kosova sredinom jula, ali to nije smirilo tenzije. Istoga dana kada su zadržana tri kosovska policajca, Priština je i formalno, kao odgovor na to, objavila meru zabrane ulaska kamiona sa robom iz Srbije na Kosovo, kao i kamiona drugih zemalja ukoliko prevoze robu iz Srbije.¹⁰⁵ Ta mera je i dalje na snazi. Slične restriktivne mere su i ranije bile primenjivane kada su postojale neke akutne krize povodom prohodnosti vozila sa kosovskim tablicama.

Početak jula EU je uvela restriktivne političke i ekonomske mere prema Kosovu, nakon što je prištinska Vlada odbila da odmah udalji gradonačelnike severnih opština iz kancelarija i policiju iz opštinskih zgrada i oko njih, i tako deeskalira stanje na terenu. Te restriktivne mere podrazumevaju privremenu suspenziju rada zajedničkih komisija EU i Kosova, nepozivanje zvaničnika Kosova na sastanke na visokom nivou, obustavu bilateralnih poseta, izuzev onih koje treba da reše krizu na severu Kosova, u okviru dijaloga koji vodi EU. Deo sankcija je i suspenzija programa IPA 2024 za Kosovo i projekata u okviru Investicionog okvira za zapadni Balkan.¹⁰⁶

Na novom sastanku šefova pregovaračkih timova u Briselu u julu takođe nije bilo pomaka. Istovremeno, predsednik Srbije Aleksandar Vučić se u Briselu sastao i sa generalnim sekretarom NATO-a Jensom Stoltenbergom. Predsednik Vučić je insistirao na temi ugroženosti srpske zajednice na Kosovu i predao je dokumentaciju o nizu hapšenja lokalnih Srba i drugim napadima,¹⁰⁷ dok je Stoltenberg podvukao ulogu KFOR-a, govorio o pojačanju brojnog stanja misije i podsetio na više od 90 povređenih pripadnika KFOR-a u sukobima krajem maja.¹⁰⁸ Ni na septembarskim sastancima srpske i kosovske strane nije bilo pomaka, uključujući u to i sastanak na političkom nivou u trouglu Aleksandar Vučić, Aljbin Kurti i posrednik Evropske unije Miroslav Lajčak. Dok je Aleksandar Vučić kratko obavestio javnost da je sastanak bio neuspešan krivicom Aljbin Kurtija, Kurti je optužio i posrednike iz EU da su sinhronizovali stavove sa Beogradom, te da imaju „jasan stav protiv Kosova uopšte, a posebno protiv Osnovnog sporazuma“.¹⁰⁹

✘ **ALARM: Oružani okršaj kod manastira Banjska**

Ubrzo je usledila nova kriza, izazvana oružanim okršajem jedinica kosovske policije i službi bezbednosti i grupe naoružanih Srba u blizini manastira Banjska na severu Kosova. Okršaj je započet 24. septembra u ranim jutarnjim časovima, intervencijom kosovskih snaga bezbednosti, koje su se sukobile sa grupom naoružanih Srba, na barikadama sačinjenim od miniranih kamiona. U razmeni vatre stradale su četiri osobe, jedan kosovski policajac i trojica Srba, a bilo je i više ranjenih. To je okršaj sa najviše stradalih još od sukoba oko administrativnih prelaza 2011. godine, a manji samo od sukoba iz marta 2004. godine. Deo grupe naoružanih Srba se tokom tog dana povukao ka administrativnoj liniji sa Srbijom. Vlada u Prištini je ubrzo nakon toga za organizovanje i vođstvo naoružane grupe okrivila Milana Radoičića, potpredsednika Srpske liste, bliskog saradnika predsednika Vučića. Milan Radoičić lično, ali i sa njim povezana pravna lica – više preduzeća u Srbiji – nalaze se više godina na spisku osoba i firmi, koje sankcioniše američki Sekretarijat finansija. Takođe, optužili su vrh države Srbije i civilne i vojne službe bezbednosti da su pomogle toj grupi da se opremi naoružanjem i raznom vojnom i policijskom opremom, čiji je deo zaplenjen i prikazan javnosti. Odgovor zvaničnog Beograda bio je da državni organi Srbije nisu bili umešani u ovaj okršaj. Sam Milan Radoičić je nekoliko dana kasnije u obraćanju javnosti i sam to potvrdio. Potom je priveden u policiju u Beogradu radi davanja iskaza. Ubrzo je i pušten, ali mu je oduzet pasoš i zabranjeno mu je da napusti zemlju. Beograd je nakon telefonskog poziva američkog državnog sekretara Antonija Blinkena objavio da će smanjiti koncentraciju vojnih trupa u blizini granice sa Kosovom, uz tvrdnju predsednika Vučića da ta brojka inače nije bila veća od ustaljene.¹¹⁰

104 „Uhapšeni u oblasti Raške, naoružani automatskim oružjem – Petković: Albanski teroristi prekršili i rezoluciju i sporazum, spremni smo i na međunarodnu istragu“, *Blic*, 14. 6. 2023.

105 „Vlada Kosova zabranila ulaz kamionima iz Srbije“, *Aljazeera Balkans*, 14. 6. 2023.

106 „Koha: Ne očekuje se da kaznene mere protiv Kosova budu ukinute do septembra, rukovodstvo EU otišlo na odmor“, *Nova S*, 22. 7. 2023.

107 „Petar Petković: Poslednji sastanak u Briselu potvrdio da Priština nije spremna da ide u pravcu deeskalacije“, *Danas*, 21. 7. 2023.

108 „Joint statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg with the President of Serbia, Aleksandar Vučić, NATO“, 19. 7. 2023.

109 „Kurti: Borelj, Lajčak i Vučić sinhronizovali stavove protiv Kosova pre sastanka u Briselu“, *Nedeljnik*, 18. 9. 2023.

110 „Predsednik Vučić: Sa Blinkenom sam razgovarao o situaciji na KiM“, *Tanjug*, 29. 9. 2023.

Nastupio je period nove političke borbe dve strane. Priština je tražila i traži da EU uvede sankcije Srbiji zbog ovog napada. Logika koja stoji iza tog stava je da je svojim činjenjem Beograd izazvao oružani incident i narušio bezbednosnu situaciju, te u najmanju ruku demonstrirao neposvećenost normalizaciji i deeskalaciji sukoba, zbog čega je Priština već na izvestan način kažnjena u julu. Beograd teži tome da se distancira od Radoičićeve uloge i da donekle zaštiti Srpsku listu na Kosovu, te da istakne postojanje visokog nivoa tenzije u srpskoj zajednici na severu Kosova, za šta krivi kontinuirano delovanje prištinske Vlade. Neposredni rezultat toga je da je dijalog dve strane o normalizaciji odnosa stavljen za neko vreme po strani.

Tokom sednice Evropskog saveta u Briselu 26. oktobra Vučić i Kurti su razdvojeno bili na sastancima sa predsednikom Saveta Šarlom Mišelom, visokim predstavnikom EU za spoljnu i bezbednosnu politiku Đozepom Boreljom, Lajčakom, te predsednikom Francuske Makronom i predsednicima vlada Nemačke (Šolc) i Italije (Meloni). Vučić je nakon sastanka rekao da „želi da se primene svi sporazumi koji su potpisani od Osnovnog sporazuma iz 2013. do svih drugih” i da „smo samo jednu stvar isticali koja je poznata od početka, uvek ponavljali da Srbija ne može da prihvati članstvo Kosova u UN, niti nezavisnost Kosova”.¹¹¹ No, ni A. Kurti nije prihvatio da formiranje Zajednice srpskih opština u skladu sa predlogom EU treba da bude prioritet, tako da nije bilo formalnog pomeranja u stavovima.

Beograd pokušava da diplomatskim kanalima pojasni svoju poziciju i otkloni opasnost od eventualnog uvođenja sankcija EU, u svetlu čega treba tumačiti i kratko privođenje M. Radoičića i najavu podizanja optužnice protiv njega, što je bilo medijsko obećanje predsednika Vučića. Incident je otvorio niz pitanja u unutrašnjoj politici Srbije, počev od stepena umešanosti vojne i civilne službe bezbednosti, preko pitanja političke odgovornosti, pa do neposredne upućenosti ljudi iz državnog vrha u slučaj i njihovih krajnjih namera. Naznake mogućeg uvođenja restriktivnih mera EU prema Srbiji (proevropski) deo opozicije pokušava da kanališe ka ličnosti predsednika Srbije i njegovim najbližim saradnicima, držeći ga ultimativno najodgovornijim pojedincem u Srbiji za sam sukob i politiku koja na širem planu udaljava Srbiju od EU. Načelno se protivi sankcijama, a posebno naglašava da one ne bi smele biti uperene ka celoj zemlji i njenim građanima.¹¹²

Slučaj „Banjska” je negativno uticao na međunarodnu poziciju Beograda koji se našao u defanzivi kada je reč o vrlo delikatnoj temi, dok je Prištini omogućio da postavi nove teme (pitanje bezbednosti, eventualne sankcije Srbiji) na dnevni red. Da su postupci Srbije negativno percipirani, oslikava i rezolucija Evropskog parlamenta o odnosu Beograda i Prištine, koja je usvojena 19. oktobra. U njoj se okršaj u Banjskoj naziva terorističkim činom, politika Srbije „opasnom, ali koherentnom prema Kosovu i njegovim Zapadnim partnerima” te se Evropski savet poziva da zamrzne sredstva iz tekuće pretpristupne pomoći ukoliko se dokaže da je zvanični Beograd bio umešan u taj slučaj.¹¹³

U trenutku pisanja izveštaja i dalje ostaje otvoreno pitanje kada će se pregovori o normalizaciji nastaviti i da li će se uopšte nastaviti na tačkama koje su faktički predstavljale dnevni red poslednjih meseci. Kosovski ministar lokalne samouprave je najavio da će se na leto 2024. godine verovatno održati izbori u četiri opštine, držeći da to ne bi moglo biti ranije zbog sukoba kod Banjske i stanja na terenu.¹¹⁴ Poslednje vesti ukazuju na to da je Srpska lista, svakako uz prethodnu odluku Beograda,¹¹⁵ spremna da učestvuje na novim lokalnim izborima na severu Kosova.¹¹⁶

111 „Sastanci u Briselu: Vučić ponovio – sve osim nezavisnosti Kosova i članstva u UN-u”, *Euractiv*, 27. 10. 2023.

112 „Otkrivamo – Proevropska opozicija pisala Borelju: Traže sankcije za Vučića, ne za Srbiju”, *Nova S*, 10. 10. 2023.

113 „Serbia and Kosovo must work to de-escalate the situation in northern Kosovo, European Parliament”, 19. 10. 2023.

114 „Kosovski ministar: Izbori u četiri opštine na severu Kosova na leto sledeće godine”, *Insajder*, 12. 10. 2023.

115 „Vučić moli Srbe na Severu da pokrenu inicijative da se što pre izađe na izbore – ‘nećemo prodati narod’”, *KoSSev*, 12. 10. 2023.

116 „Srpska lista spremna da izađe na izbore u opštinama na severu Kosova”, *RSE*, 13. 10. 2023.

2.3. Multilateralni odnosi: Otvoreni Balkan pod znakom (kosovskog) pitanja

Na nivou dve aktivne regionalne ekonomske platforme – Otvorenog Balkana (OB) i Zajedničkog regionalnog tržišta (ZRT), nije bilo formalno značajnih događanja. No, krizni momenti na Kosovu prelili su se na odnos Beograda i Tirane. Krajem juna, nakon što su srpske snage bezbednosti uhapsile trojicu kosovskih policajaca, predsednik Vlade Albanije Edi Rama jasno je poručio da će zbog toga trpeti i bilateralni odnosi dve zemlje, a iskoristio je taj povod da relativizuje značaj inicijative Otvoreni Balkan za Albaniju. Naveo je da je to „samo jedna od 72 regionalne inicijative“¹¹⁷ i da je ispunila svoju svrhu da unapredi Berlinski proces, koji nadalje jedini treba da bude u fokusu,¹¹⁸ a preko njega i Zajedničko regionalno tržište. On je, samo nekoliko dana nakon prvih izjava, tokom bilateralnog susreta sa premijerom Severne Makedonije Dimitrom Kovačevskim u Skoplju donekle ublažio svoj stav o tome da je inicijativa Otvoreni Balkan prevaziđena. Iz njihovog usaglašenog stava da se zaključiti da će obe inicijative teći paralelno, ali da će naglasak biti na Berlinskom procesu.¹¹⁹ Na trilateralnom sastanku na premijerskom nivou u Tirani 17. jula premijerka Srbije Ana Brnabić naglasila je praktični doprinos inicijative OB za liberalizaciju ekonomskih odnosa, želeći da očuva inicijativu u trenutku ozbiljnog zaoštavanja odnosa Srbije i Kosova i njihovog uticaja na odnose sa Tiranom.¹²⁰ Kao najvažniji korak dalje međusobne liberalizacije prometa ljudi, roba, kapitala i usluga, pod inicijativom OB uspostavljen je jedinstveni sistem elektronske naplate putarina, započet između Srbije i Severne Makedonije sredinom jula.¹²¹

Kruna aktivnosti Berlinskog procesa u 2023. bio je godišnji samit šefova država i vlada u Tirani 16. oktobra. Pripremni sastanak je održan u Tirani 26. septembra na nivou ministara ekonomije ili trgovine. Konstatovani su uspesi rasta ekonomske razmene u okviru CEFTA. Raspravljano je o mogućnostima dalje privredne integracije u okviru ZRT i o važnosti ubrzane ekonomske integracije celog regiona sa jedinstvenim tržištem EU.¹²² Takođe, raspravljano je i o Novom planu rasta, koji je EU pripremila za region Zapadnog Balkana, a koji je na GLOBSEC konferenciji u Bratislavi krajem maja najavila Ursula fon der Lajen, predsednica Evropske komisije.¹²³ Na samitu je premijer Nemačke Šolc pozvao da se ubrza proces pristupanja šest balkanskih zemalja Uniji. Šarl Mišel i Ursula fon der Lajen ponovili su da je izgledno da će 2030. godina biti trenutak proširenja EU na nove članice, ali da je ostalo još puno toga da se uradi. Istakli su takođe efekte kriza (pandemija COVID-19, zelena transformacija, ruski napad na Ukrajinu) koje zahtevaju zajedničke i efikasne odgovore, koji će pomoći da dođe do daljeg približavanja Zapadnog Balkana Uniji. Na samitu je potpisana Zajednička deklaracija o Regionalnom klimatskom partnerstvu, uspostavljen je Centar za sajber-kapacitete Zapadnog Balkana (sa sedištem u Podgorici), dok je u samoj Tirani otvoren kampus Koledža Evrope, treći po redu posle Briža i Natolina.¹²⁴ Kao predstavnik Beograda na samitu u Tirani učestvovala je premijerka Brnabić, dok je predsednik Vučić otišao u Kinu 17–18. oktobra na samit inicijative Pojas i put, što je u javnosti stalno isticao i kao svoj lični prioritet.¹²⁵

2.4. Bilateralni odnosi: za sada pozitivan trend

Odnosi sa Hrvatskom su od početka godine generalno obeleženi stabilnošću i odsustvom političkih i medijskih varnica. Ta je ocena posebno važna za početak avgusta, kada se obeležava godišnjica hrvatske akcije „Oluja“. Ove godine je nacionalno-manifestacioni karakter te godišnjice bio znatno blaži u poređenju sa prethodnim godinama. Iako nije bilo formalnog pomaka u konkretnom rešavanju graničnog pitanja ili novih značajnih dometa u rešavanju sudbine nestalih lica, postojanje dobrosusedskih odnosa je svakako

117 „Početak kraja Otvorenog Balkana?“, *Al Jazeera Balkans*, 15. 7. 2023.

118 „Rama: Otvoreni Balkan je ispunio misiju, moramo uroniti u Berlinski proces“, *EWB*, 3. 7. 2023-

119 „Kovačevski i Rama: Otvoreni Balkan će nastaviti da funkcioniše“, *Danas*, 6. 7. 2023.

120 „Srbija u promociji 'Otvorenog Balkana'“, *RSE*, 19. 7. 2023.

121 „Brnabić: Cilj Vlade olakšati protok robe i ljudi zarad boljeg života građana Srbije“, *RTV*, 16. 7. 2023.

122 „Forum ministara ekonomije Berlinskog procesa: Jačanje posvećenosti zajedničkom regionalnom tržištu“, *Euractiv*, 27. 9. 2023.

123 „Von der Leyen presents 4-pillar plan to bring Western Balkans closer to the EU“, *EWB*, 31. 5. 2023.

124 Conclusions and Agreements – Berlin Process Summit 2023 in Tirana, Berlin Process, 16. 10. 2023.

125 „Predsednik Vučić: Detaljno i temeljno se spremam za veoma važnu posetu Kini“, *Tanjug*, 14. 10. 2023.

neophodan preduslov za ozbiljniji rad na ovim temama. Od izvesnih konkretnih mera saradnje ističe se memorandum o saradnji, koji su potpisala javna preduzeća za puteve iz dve zemlje, a koji podrazumeva da će od 1. oktobra ove godine biti objedinjene procedure plaćanja putarine.¹²⁶

U odnosima sa Crnom Gorom nisu zabeleženi posebni problemi. Na predsedničkim izborima u toj zemlji u martu i aprilu u drugom krugu je pobedio Jakov Milatović, predstavnik Pokreta „Evropa sad“. On je početkom jula došao u Beograd u zvaničnu posetu, u svoju prvu destinaciju u susedstvu (nakon Brisela) nakon preuzimanja mandata. Zvanični Beograd je generalno pozitivno reagovao na promenu u državnom vrhu u Crnoj Gori. I kako je sam Milatović istakao, pred ovim zemljama stoje brojne zaostale teme, koje zbog hladnog odnosa godinama unazad nisu obrađivane – Srbija i Crna Gora duže vreme nemaju odnose na nivou ambasadora, i to ne iz tehničkih, već iz političkih razloga; dve zemlje nemaju objedinjene granične prelaze, kao što ih Crna Gora ima sa Bosnom i Hercegovinom i sa Albanijom ili kao što Srbija ima sa BiH i Severnom Makedonijom; praktično ne postoji direktni platni promet i to predstavlja ozbiljnu poslovnu barijeru, a mešovite komisije za rešavanje ovih naizgled tehničkih pitanja nisu se sastajale godinama unazad, niti je ikada održana zajednička sednica vlada dveju zemalja.¹²⁷ Vanredni parlamentarni izbori održani u junu takođe su doneli pobjedu Pokretu „Evropa sad“, koji doduše mora ući u koaliciju da bi formirao vladu. Do zaključenja izveštaja postignut je politički dogovor o formiranju skupštinske većine, koja će izglasati novu vladu. Centar nove koalicije je Pokret „Evropa sad“, uz koji stoje Demokrate, Socijalistička narodna partija, te stranke albanske manjine. Lista „Za budućnost Crne Gore“, koja održava vrlo bliske veze sa Vladom u Beogradu, podržavaće u prvih godinu dana manjinsku Vladu, nakon čega će dobiti i nekoliko ministarstava, a odmah će dobiti mesto predsednika skupštine.¹²⁸

U odnosima sa Bosnom i Hercegovinom nije bilo novih značajnih inicijativa ni pomaka kada je reč o regulisanju graničnog spora, ali nije bilo ni posebnih turbulencija. Predsednik Vučić je posetio Banja Luku početkom avgusta, u sklopu sada već redovnog obeležavanja Dana sećanja na sve stradale i prognane Srbe u oružanoj akciji „Oluja“. Uz to je održana i sednica Saveta za saradnju Republike Srbije i Republike Srpske. Poruke koje je predsednik Vučić uputio iz te posete deo su do sada uobičajenog repertoara: da Srbija poštuje teritorijalni integritet BiH zasnovan na Dejtonskom sporazumu, tj. postojanje Republike Srpske kao entiteta i da se nada da će BiH nastaviti da poštuje teritorijalni integritet Srbije (na kosovskom pitanju). Dodao je i to da Srbija neće priznavati „neprimerene i nezasluzene“ sankcije, koje su SAD uvele najvišim funkcionerima iz Republike Srpske.¹²⁹ Početkom oktobra Beograd je posetio novopostavljeni ministar finansija BiH Srđan Amidžić, iz srpske stranke Savez nezavisnih socijaldemokrata. Razgovarano je o mogućoj tehničkoj saradnji dva ministarstva u projektima digitalizacije fiskalnih procedura u obe zemlje.¹³⁰

PREPORUKE

- Neophodno je smirivanje tenzija između Srbije i Kosova na političkom nivou, i izbegavanje situacija u kojima nasilje postaje oblik prihvatljivog delovanja. Puna primena postignutog sporazuma Beograda i Prištine iz februara ove godine predstavlja jedini razuman put napred, što nije važno samo za proces integracija u Evropsku uniju već i za normalizaciju života srpske zajednice na Kosovu.
- Srbija treba da prepozna brz razvoj politike proširenja Evropske unije koji sada uključuje i područje van Balkana (Ukrajinu, Moldaviju, potencijalno i Gruziju), a koji je pokrenut kao odgovor na rat u Ukrajini. Srbija ima mogućnosti da se pozicionira kao vodeća zemlja tog procesa, što zahteva drugačiji pristup ratu u Ukrajini, razvoj pozitivnog pristupa susednim zemljama i mudar i ozbiljan odnos prema kosovskom pitanju.

126 „Potpisan Memorandum između ‘Puteva Srbije’ i ‘Hrvatskih autocesta’: Srpski tag od 1. septembra i na hrvatskim auto-putevima“, *Blic*, 13. 7. 2023.

127 „Milatović u prvoj poseti Beogradu: Vučić priredio večeru“, *RTV*, 9. 7. 2023.

128 „Dogovorena nova Vlada Crne Gore, stranke bivšeg DF-a se pridružuju za godinu“, *RSE*, 19. 10. 2023.

129 „Vučić: Očekujemo od BiH da poštuje teritorijalni integritet Srbije“, *Tanjug*, 4. 8. 2023.

130 „Mali i Amidžić u Beogradu: EXPO je velika šansa za celi region“, *Anadolu agencija*, 5. 10. 2023.

3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI

U vreme izveštajnog perioda objavljena su dva relevantna istraživanja stavova građana o EU. U periodu od aprila do maja Demostat je uradio terensko istraživanje.¹³¹ Ključni nalaz ovog istraživanja jeste da je blago porastao procenat građana koji bi na eventualnom referendumu podržali učlanjenje u EU (33%) u odnosu na prethodno istraživanje krajem 2022. godine kada je iznosio 30%. Manji je porast onih koji bi bili protiv (33% sada naspram 31% krajem 2022), kao i onih koji bi bili neodlučni i onih koji ne bi izašli na referendum.

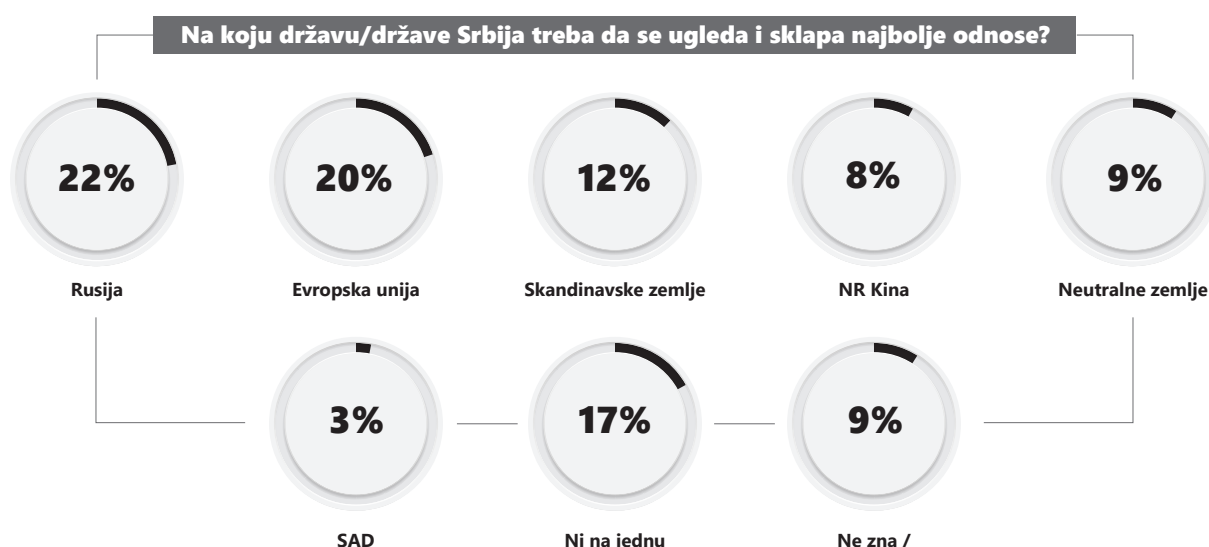
Ilustracija 2: Stavovi građana Srbije o učlanjenju u Evropsku uniju



Izvor: Demostat

Taj trend, međutim, pokazuje samo mala pomeranja. Dalje istraživanja pokazuju da je stav relativne većine prilikom odabira „EU ili Rusija“ na strani Rusije.

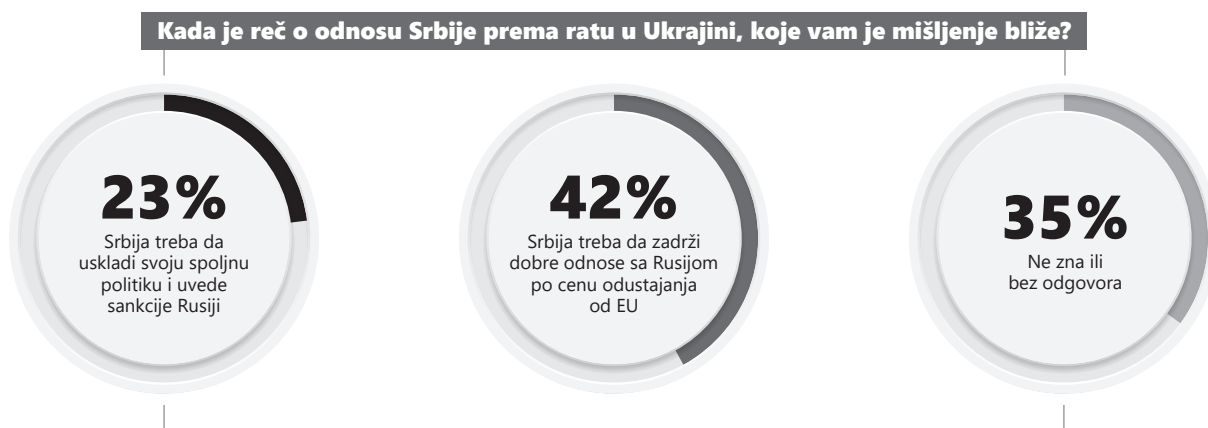
Ilustracija 3: Stavovi građana o međunarodnim odnosima Srbije



Izvor: Demostat

131 Blagi rast pristalica ulaska Srbije u EU, Demostat, 12. 6. 2023.

Ilustracija 4: Stavovi građana o odnosu Srbije prema ratu u Ukrajini



Izvor: Demostat

U objedinjenom stavu istraživača izneta je ocena da blagi rast pristalica EU u Srbiji ohrabruje, posebno ako se u vidu ima to da dominantan narativ vlasti nije proevropski. To uključuje i program Javnog medijskog servisa (RTS), dok je kod drugih televizija sa nacionalnom frekvencijom antievropski stav još izraženiji. Istraživači smatraju da su uzroci blagog porasta broja pristalica evropskih integracija u Srbiji pre svega ekonomski i da na to utiču strah građana za egzistenciju i pogoršanje životnog standarda, koji su izazvani inflacijom, rastom troškova života, porastom rata kredita.¹³² Stoga, tema učlanjenja u EU dolazi u prvi plan i postaje poželjnija od spoljnopolitičkih tema.

Da spoljnopolitički okvir i tema odnosa sa Kosovom negativno utiču na to kako građani percipiraju EU vidi se iz istraživanja javnog mnjenja Instituta za evropske poslove,¹³³ koje je vršeno od juna do septembra ove godine. Značajna većina građana (69,8%) ne bi priznala nezavisnost Kosova kada bi to bio uslov za ulazak Srbije u Evropsku uniju, mada procenat onih koji su načelno protiv priznanja nezavisnosti Kosova donekle opada poslednjih godina. U odnosu na prethodne istraživačke talase primetan je porast onih koji se o ovome nisu izjasnili, a među njima preovlađuju žene. Relativna većina, gotovo 50% ne zna šta je plan EU za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova, a od onih koji znaju, značajna većina se protivi tom planu (37,7% naspram 13,2% onih koji ga podržavaju). Mora se naglasiti i da građani misle da nisu fundamentalno informisani o planovima Vlade Srbije u vezi sa Kosovom, vođenju pregovora i opcijama koje su njihov cilj. Preko 80% građana ne zna kakav je plan Vlade Srbije o Kosovu i u tome ne postoje приметne sociološko-demografske razlike u odgovorima ispitanika.¹³⁴

Nova istraživanja stanja medijske scene u Srbiji potvrđuju da stratešku komunikaciju glavne stranke vladajuće koalicije generišu predsednika Srbije i njegovo neposredno okruženje. Medijski diskurs i retorika vlasti nastali iz tog centra odražavaju i podstiču protivrečan odnos srpskog društva prema evrointegracijama. Nedostatak pluralističke debate o evrointegracijama i mogućnostima i obavezama tog procesa (ali nikako ne samo o tome) nadomešćuje se nametanjem uskih viđenja jednog političkog centra, što je omogućeno prethodnim potčinjavanjem najvećeg dela medijske sfere upravo tom centru i uspostavljanjem čitave industrije populizma.¹³⁵

Priča koju su o EU u medijima prenosili nosioci glavnih funkcija slična je onoj iz prethodnog izveštaja,¹³⁶ dakle nije previše oštra kao što nije bila ni tokom prošle godine. U izveštajnom periodu vrh srpske države nije posebno upečatljivo kritikovao EU. I dalje postoji skeptičnost prema politici proširenja, za čiju je sporost i dosadašnju neuspešnost načelno okrivljen Brisel (a nikad sporost domaćih reformi i uporno dezavuisanje demokratskih normi u Srbiji). Uz to ide i negativan efekat kosovskog problema, u kom je EU predstavljena kao faktor koji pritiska Srbiju i nameće rešenja koja Vlada ne želi.

132 Ibid.

133 „Percepcija građana o Kosovu. Istraživanje javnog mnjenja, jun – septembar 2023“, IEP, septembar 2023.

134 Ibid., str. 5.

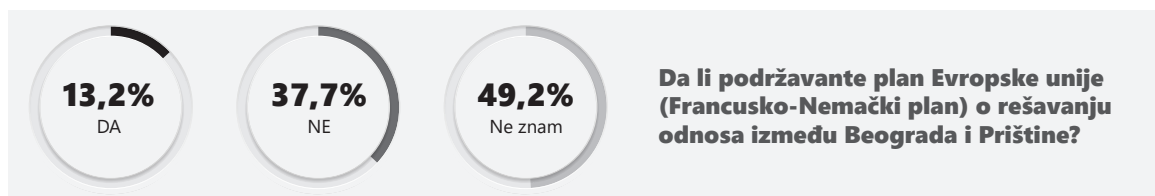
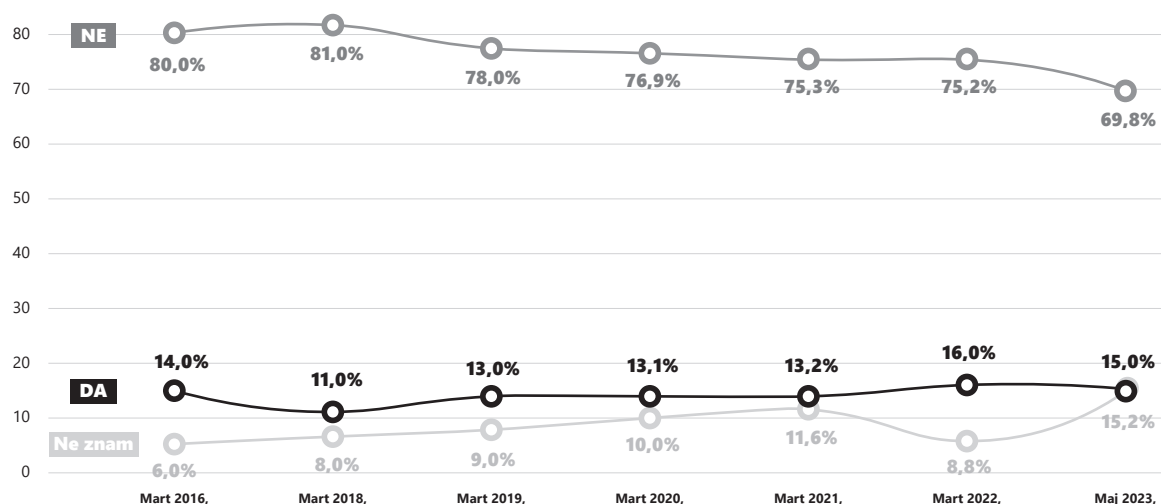
135 „(Re)Animacija medija i javnog mnjenja: O procesu evropskih integracija Srbije“, *Birodi*, septembar 2023.

136 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023*, PrEUgovor, Beograd, 2023, str. 41.

Ilustracija 5: Stavovi građana o povezanosti učlanjenja u EU i priznanja nezavisnosti Kosova

Da li biste podržali nezavisnost Kosova, da bi Srbija brže postala članica Evropske unije?

Uporedni prikaz rezultata kroz 7 talasa istraživanja



Izvor: Institut za evropske poslove

U direktnim razgovorima sa predstavnicima EU ili na regionalnim i multilateralnim forumima predstavnici države uglavnom se o EU pozitivno izražavaju, naglašavajući ekonomsku komponentu odnosa i vitalnu važnost povezanost Srbije sa EU u tom smislu. Tako je premijerka Brnabić na Bledskom strateškom forumu navela da, uprkos veoma dugom trajanju procesa pristupanja, balkanske zemlje „nemaju bolju opciju od EU”.¹³⁷ Prilikom posete Briselu, u sklopu sastanka ministara spoljnih poslova zemalja Zapadnog Balkana sa predstavnicima EU, ministar spoljnih poslova Ivica Dačić naveo je da „ono što može da nas raduje je da nije bilo izraženih pritisaka na Srbiju” u smislu zahteva za uvođenje sankcija Rusiji.¹³⁸ Reč „pritisaci” je odomaćena u ovdašnjem govoru državnih predstavnika onda kada govore o očekivanjima EU i razgovorima na tu temu i kada se obraćaju domaćoj publici. Međutim, taj termin često ublaže onda kada se nađu u međunarodnom okviru. Ministar Dačić je i dalje skeptičan kada je reč o perspektivi učlanjenja. Na Bledskom formu Dačić je, povodom izjave predsednika Evropskog saveta Šarla Mišela da bi se EU mogla proširiti do 2030. godine, rekao da „i dalje ostaje otvoreno pitanje da li je to mišljenje svih država u Evropskoj uniji”, kao i da neki „potvrđuju nešto što se u Briselu može čuti, da smo mi zemlje drugog reda i ljudi drugog reda, koji i ne treba da budu članovi evropskih institucija”.¹³⁹ U sličnom tonu je nastupao i predsednik Vučić. Na neformalnom samitu u Atini krajem avgusta, održanom povodom 20-godišnjice samita u Solunu 2003, na kojem je formalizovana perspektiva učlanjenja u EU svih balkanskih zemalja, sastali su se lideri EU, Zapadnog Balkana, kao i Ukrajine i Moldavije, koje su od 2022. kandidati za učlanjenje. Predsednik Srbije je tada, između ostalog, rekao da nisu realna očekivanja pojedinih zemalja da će prekosutra postati članice, jer „deset zemalja finansira sve ostale članice Unije i to je razlog što ne primaju nove”.¹⁴⁰

137 „Nemamo bolju opciju od EU”, *FoNet*, 28. 8. 2023.

138 „Biti korektan prema Srbiji”, *FoNet*, 22. 5. 2023.

139 „Dačić: EU je za proširenje, ali nema konkretnih kriterijuma napretka integracija”, *Tanjug*, 29. 8. 2023.

140 „Vučić traži razumevanje od EU i Ukrajine”, *DW*, 23. 8. 2023.

4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

4.1. Pravosuđe

Primena novih pravosudnih zakona počela je u maju 2023. konstituisanjem Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva. Iako pravosudni zakoni propisuju simetrična rešenja u najvažnijim pitanjima funkcionisanja sudstva i tužilaštva, početak primene zakona doveo je do sasvim različite implementacije istovetnih zakonskih rešenja. To je naročito bilo vidljivo u postupku izbora sudija i tužilaca, i u javnosti rada dva saveta. Visoki savet tužilaštva je u posmatranom periodu učinio iskorak ka unapređenju javnosti rada, te svoje sednice prenosi uživo. Uspešnost ovog unapređenja tek će biti moguće oceniti u zavisnosti od toga koliko će biti korišćeni izuzeci od javnosti rada, koji su Savetu ostali dostupni. Oba Saveta su nakon konstituisanja donela odluku o pripremi podzakonskih akata, čiju pripremu aktivno posmatra Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. Organi VST-a nastavili su u posmatranom periodu da izbegavaju da odlučuju o disciplinskoj odgovornosti i odgovornosti tužilaca za nedozvoljeni uticaj, što i dalje zabrinjava, naročito kada se posmatra iz ugla ciljeva zbog kojih je menjan Ustav.

Prvi izbori sudija i tužilaca u novim pravosudnim savetima nisu prošli bez kontroverzi

U maju 2023. održane su konstitutivne sednice Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva.¹⁴¹ Za predsednike ovih tela izabrani su sudija Zorana Delibašić (VSS) i javni tužilac Branko Stamenković (VST), dok su potpredsednici izabrani iz reda istaknutih pravnika. Konstituisanjem dva saveta počela je primena novih pravosudnih zakona i potpuna primena ustavnih amandmana o pravosuđu iz februara 2022. godine.

Iako pravosudni zakoni propisuju simetrična rešenja u najvažnijim pitanjima funkcionisanja sudstva i tužilaštva, početak primene zakona doveo je do sasvim različite implementacije istovetnih zakonskih rešenja. Različito postupanje uočeno je već u postupku izbora sudija i tužilaca, koji su prvi put sprovodili VSS i VST odmah nakon konstituisanja, tokom maja i juna.

Saveti su primenjivali istovetnu odredbu, po kojoj će postupci započeti po prethodno važećem Zakonu o sudijama u Zakonu o javnom tužilaštvu, a koji nisu okončani do dana konstituisanja VSS-a i VST-a, biti okončani po odredbama novih zakona.¹⁴² Visoki savet sudstva je prethodno započete i neokončane postupke izbora sudija sproveo u skladu sa novom zakonskom procedurom – uvidom novog saziva VSS-a u svu potrebnu dokumentaciju i vođenjem razgovora sa kandidatima, nakon kojih su donete odluke o izboru.

Visoki savet tužilaštva je odlučio da izbor dovrši tako što će samo glasati o kandidatima o kojima je prethodno raspravljao drugi organ – Državno veće tužilaca (DVT). U takvom postupku VST je izabrao 46 javnih tužilaca na svim nivoima.¹⁴³ Ovo je učinjeno uprkos prethodnim upozorenjima najvećeg strukovnog udruženja tužilaca da će time biti povređen zakon. Nakon što je izbor sproveden, na isto su ukazali i Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS)¹⁴⁴ i Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji,¹⁴⁵ koji je zbog ovakog grubog propusta tražio da tek izabrani predsednik VST-a podnese ostavku. Predsednik Saveta je ovaj zahtev sporadično komentarisao u medijima, ali ni on ni VST nisu odgovorili na pismo Konventa.

141 Konstitutivna sednica VSS-a održana je 10. maja, a VST-a 13. maja.

142 Član 111 Zakona o sudijama i član 150 Zakona o javnom tužilaštvu.

143 Birani su javni tužioci u osnovnim, višim i apelacionim javnim tužilaštvima, kao i Vrhovnom javnom tužilaštvu.

144 CEPRIS, „Izbor javnih tužilaca protivan Ustavu Srbije i Zakonu o javnom tužilaštvu“, saopštenje od 21. 6. 2023. godine.

145 NKEU, „Visoki savet tužilaštva sproveo nezakonit izbor glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca“, saopštenje od 21. 6. 2023. godine.

Svoju odluku o tome da postupak izbora svede na glasanje za ranije rangirane kandidate VST je pravdao time da nema vremena da proceduru sprovodi ispočetka, da nije celishodno da sa svim kandidatima ponovo razgovara, da VST funkcioniše u kontinuitetu sa DVT-om, te da su javnotužilačkoj organizaciji što pre potrebni izabrani javni tužioci.¹⁴⁶ Pravno gledano, korišćen je argument da se u postupku izbora primenjuju važeći podzakonski akti o izboru, iako Zakon o javnom tužilaštvu tako nešto dozvoljava samo onda kada ti podzakonski akti nisu u suprotnosti sa novim zakonom (što je upravo bio slučaj prilikom izbora javnih tužilaca). Na sednici na kojoj se odlučivalo o ovom pitanju konstatovano je da će nezadovoljni kandidati svakako imati pravo žalbe Ustavnom sudu.

Nakon toga, deo kandidata se žalbom obratio Ustavnom sudu, zahtevajući da ovaj organ oceni da li je postupanje VST-a bilo u skladu sa zakonom. Ustavni sud nije odlučio o žalbama javnih tužilaca u zakonskom roku od 30 dana, a razloge za to nije naveo. Na Petoj redovnoj sednici VST-a¹⁴⁷ raspravljalo se o dopisu koji je Ustavni sud dostavio Savetu, ali iz zapisnika i snimka te sednice nije moguće zaključiti šta je bila sadržina dopisa. Zatim je na narednoj sednici¹⁴⁸ VST doneo odluku da u onim postupcima izbora, u kojima su izjavljene žalbe, poništi prethodno doneta rešenja, konstatujući da su rešenja u tim slučajevima bila nedovoljno obrazložena, dok su ostali delovi postupka, prema stavu većine u VST-u, nesporno dobro sprovedeni. Nakon poništavanja odluka o izboru iz juna, VST je na istoj sednici ponovo izabrao istih 19 kandidata, koje je izabrao u junu i čiji je izbor samo nekoliko minuta ranije poništio.

Odluka o poništenju prethodno donetih rešenja zasnovana je na Zakonu o opštem upravnom postupku, iako postupak pred VST-om nije upravni postupak, te se na njega ne može primenjivati pomenuti zakon. Odluka o poništenju rešenja o izboru doneta je, iako se Ustavni sud nije izjasnio o žalbama, odnosno iako se nije izjasnio o tome da li je povređena zakonska procedura i, ako jeste, u kom je segmentu to učinjeno. Odluka VST-a da poništi izbor i izabere iste kandidate u slučajevima u kojima su se pojavile žalbe može se videti isključivo kao povreda i izigravanje prava na pravno sredstvo za one javne tužioce koji su izjavili žalbe Ustavnom sudu. Takvim postupanjem je održana asimetričnost ne samo u načinu odlučivanja VSS-a i VST-a već je učinjena i dodatna razlika u načinu izbora koje je sproveo VST. U ovom trenutku deo javnih tužilaca izabran je po pravilima ranijeg Zakona o javnom tužilaštvu, dok je njih 19 izabrano tako što je ova odluka u međuvremenu poništavana i menjana.

Potrebno je imati na umu da je VSS, iako je postupao pravilnije nego VST, svojom praksom učinio upitnim pojedine faze postupka. Primera radi, razgovori sa kandidatima o kojima će VSS odlučivati zakazivani su tako da je svakom kandidatu bilo posvećeno pet minuta, te se postavlja pitanje da li je VSS u tako kratkom roku mogao da utvrdi veštinu komunikacije, spremnost za obavljanje sudijske funkcije i profesionalni integritet kandidata, kako je to propisano zakonom.¹⁴⁹ Takođe, u zapisnicima VSS-a i odlukama o izboru sudija, koji su jedini izvor informacija o postupku izbora, nisu navedeni odlučni razlozi zbog kojih se VSS opredelio za određenog kandidata, već se samo može pronaći podatak o tome da je kandidat izabran i da ispunjava sve zakonske uslove za izbor, bez detaljnijeg obrazloženja zbog čega se izabrani kandidat posebno ističe u odnosu na ostale kandidate. Time je izbor sproveden u VSS-u takođe doveo u pitanje svrhu promene Ustava u oblasti pravosuđa, naročito one koja se odnosi na uspostavljanje procedura izbora sudija i tužilaca, koji se zasniva na merljivim rezultatima i koji je lišen političkog uticaja.

U postupcima izbora koji su VSS i VST sprovodili nakon promene Ustava nisu primenjeni merljivi rezultati za izbor, što izaziva sumnju da je odabir kandidata izvršen mimo profesionalnih kriterijuma. Takođe, politički uticaj se ne može isključiti u okolnostima u kojima je kandidat izabran nezakonito, tokom procesa koji nije javan ili u kom ne postoji dovoljno dobro obrazloženje za njegov izbor. Razlog takvoj sumnji leži u odsustvu jedinstvenog odgovora na pitanje zbog čega su na sudijske funkcije izabrani određeni kandidati, a nisu izabrani neki drugi, bilo da su birani prvi put bilo da napreduju u sud višeg ranga.

146 Sporni izbor i argumenti na osnovu kojih se takav izbor sprovodi dostupni su u [Zapisniku](#) sa Treće redovne sednice Visokog saveta tužilaštva.

147 Održana 15. avgusta 2023. godine, tačka 3 Dnevnog reda – Razmatranje dopisa Ustavnog suda Republike Srbije povodom izjavljenih žalbi Ustavnom sudu.

148 Šesta redovna sednica, održana 29. 8. 2023. godine.

149 Čl. 56 Zakona o sudijama.

Delimično unapređena javnost rada Visokog saveta tužilaštva

Visoki savet tužilaštva je u izveštajnom periodu učinio iskorak ka unapređenju javnosti rada. Počevši od Četvrte redovne sednice VST-a, održane u julu, Savet sednice prenosi uživo.¹⁵⁰ Ovaj iskorak je usledio nakon usvajanja Poslovnika o radu Visokog saveta tužilaštva, koji propisuje da se javnost sednice obezbeđuje blagovremenim obaveštavanjem javnosti o održavanju sednice, mogućnošću da zainteresovana lica prisustvuju sednici i uspostavljanjem tehničkih mogućnosti za prenos, čuvanje i objavljivanje slike i zvuka na daljinu.¹⁵¹ Prenosi sednica predstavljaju pozitivan pomak i istovremeno ispunjenje jedne od prethodnih preporuka Alarm izveštaja, po kojoj je bilo potrebno otvoriti rad Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva za javnost u istoj meri, u kojoj je javnost bila obezbeđena prilikom odlučivanja o pravosuđu u Narodnoj skupštini (otvorenost sednica, snimanje sednica i sl.).¹⁵²

Kada je rad VST-a postao dostupan i vidljiv javnosti, otvorila su se pitanja pravilnosti i zakonitosti rada ovog tela. Od kada je uspostavljen prenos sednica, javnost je mogla da se upozna sa time da u VST-u postoji predvidljiv model glasanja, jer se odluke donose bez valjanih obrazloženja; da Vrhovna javna tužiteljka posredno utiče na tok i sadržaj rasprave (iako više nije predsednica saveta); da većina koja glasa jedinstveno po gotovo svim tačkama izbegava diskusiju ili je upražnjava kada je potrebno da replicira dvojici članova koji nisu deo glasačke većine. Dakle, otvaranje za javnost je ukazalo i na ozbiljne manjkavosti postupka odlučivanja, koje nisu otklonjene uprkos ustavnim promenama.

Da je ovo unapređenje javnosti sednice ograničeno, dodatno se vidi u tome što rešenja Poslovnika o radu ostavljaju mogućnost održavanja elektronskih, pa čak i telefonskih sednica, uprkos tome što su članovi Saveta (izuzev Vrhovne javne tužiteljke i profesora pravnih fakulteta iz redova istaknutih pravnika) oslobođeni drugih radnih obaveza i što su u obavezi da svoje vreme organizuju tako da prisustvuju sednicama, čak i onda kada su hitno zakazane. To što je ostavljena mogućnosti da određene odluke budu donesene na sednicama koje tehnički nisu javne (telefonskim ili elektronskim) ili na sednicama na kojima je moguće isključiti javnost iz razloga koji prevazilaze ustavne razloge za isključenje javnosti sa suđenja ostavlja rezervu kada je reč o stvarnim dometima unapređenja javnosti. Na ove opasnosti civilno društvo je ukazalo tokom pripreme Nacrta poslovnika o radu.

Naime, čl. 25, st. 5 Poslovnika o radu Visokog saveta tužilaštva propisuje da Savet može odlučiti da sednica bude zatvorena za javnost, u celini ili u delu, ako to nalažu interesi javnog reda, zaštite tajnosti podataka, nacionalne bezbednosti, morala i interesi maloletnika, kao i privatnosti nosioca javnotužilačke funkcije ili lica o čijem statusu, pravu ili obavezi se odlučuje, ukoliko to lice zahteva da sednica bude zatvorena za javnost. Ovako postavljeni osnovi za isključenje javnosti širi su od onih koje Ustav propisuje kada je reč o garanciji prava na pravično suđenje. Imajući na umu to da je u Ustavu reč o standardu za isključenje javnosti koji bi trebalo da bude najstroži, civilno društvo je smatralo da podzakonski akt VST-a nije ovlašćen da uvodi nove osnove za isključenje javnosti. Ti dodatni razlozi su isključenje javnosti radi zaštite tajnosti podataka i morala (nasuprot uslovu u Ustavu koji se odnosi na mnogo širi standard – zaštitu javnog reda i morala u demokratskom društvu).

Slično kao u slučaju izbora sudija i javnih tužilaca, VSS i VST nisu postupali ujednačeno prilikom primene odredaba o javnosti rada, iako zakoni na istovetan način regulišu javnost rada dva saveta¹⁵³. Dok je VST doneo Poslovnik o radu i uspostavio tehnička pravila koja mogu dovesti do unapređenja javnosti rada, VSS još uvek nije usvojio takav poslovnik i, samim tim, ne prenosi sednice VSS-a.

150 Prenosi se vrše posredstvom [Jutjub kanala VST-a](#).

151 Član 25, st. 2 Poslovnika o radu Visokog saveta tužilaštva.

152 Jelena Pejić Nikić (ur.), *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023*, str. 52.

153 Čl. 23 Zakona o Visokom savetu sudstva i Visokom savetu tužilaštva.

Unapređena participativnost i inkluzivnost tokom usvajanja podzakonskih akata

Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva su, nakon konstituisanja saveta, doneli odluku o pripremi podzakonskih akata, koje je potrebno usvojiti u roku od godinu dana od dana konstituisanja. Tokom izrade nacрта akata stručnu podršku savetima pruža Savet Evrope, dok Nacionalni konvent o Evropskoj uniji ima posmatrački status u radnim grupama za izradu podzakonskih akata, koje su do sada formirane. Posmatračima NKEU dozvoljeno je da, iako nemaju pravo glasa, istaknu svoje komentare i sugestije tokom izrade propisa. Kako je ovaj proces i dalje u toku,¹⁵⁴ stvarni učinak dostavljenih komentara biće moguće oceniti tek po usvajanju svih podzakonskih akata.

Izbegavanje odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti i nedozvoljenom uticaju

U prethodnom izveštaju je kao alarmantno označeno to što su javne tužiteljke Bojana Savović i Jasmina Paunović premeštene iz Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu. Izmenu godišnjeg rasporeda, prema kom je došlo do premeštanja tužiteljki Savović i Paunović, naložio je glavni javni tužilac Višeg javnog tužilaštva u Beogradu Nenad Stefanović. U trenutku kada su premeštene, dve tužiteljke su upravljale postupcima o zloupotrebi službenog položaja u javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“. Postupanje VST-a u ovom slučaju i dalje zabrinjava, naročito ako se posmatra iz ugla ciljeva zbog kojih je promenjen Ustav u oblasti pravosuđa, u delu koji se odnosi na uspostavljanje efikasnih mehanizama za zaštitu od nedozvoljenog uticaja.

U ovom izveštajnom periodu javnosti i dalje nije dostupan Izveštaj Poverenika za samostalnost VST-a, koji je u aprilu ove godine kontradiktorno zaključio da se u slučaju dve tužiteljke nije radilo o nedozvoljenom uticaju, već o organizacionom premeštaju, mada po njegovom mišljenju, promena zamenika javnog tužioca nije preporučljiva u toku postupanja u bitnim predmetima. Visoki savet tužilaštva istrajava u tome da ne objavljuje Izveštaj Poverenika VST-a i da javnosti ne daje informacije koje su od javnog značaja, a koje se odnose na činjenice utvrđene tokom odlučivanja o postojanju nedozvoljenog uticaja na dve tužiteljke.

U posmatranom periodu Disciplinski tužilac Visokog saveta tužilaštva objedinjenom odlukom odbacio je¹⁵⁵ četiri disciplinske prijave, koje su protiv Višeg javnog tužioca u Beogradu podnete zbog nezakonitog postupanja, uključujući u to i disciplinsku prijavu, koju su podnale tužiteljke Bojana Savović i Jasmina Paunović. U aktu koji ima čak 18 strana Disciplinski tužilac je pokušao da obrazloži da je u konkretnom slučaju reč bila „o običnim propustima u radu“, te da nema mesta odlučivanju o prijavama pred Disciplinskom komisijom. Ovakvim postupanjem Disciplinski tužilac je, bez valjanog osnova, onemogućio disciplinsku komisiju da uopšte razmatra navedeni slučaj.

U posmatranom periodu poslanica Marinika Tepić je protiv članice VST-a Tanje Vukićević podnela krivičnu prijavu za falsifikovanje službene isprave u slučaju koji je povezan sa prethodno navedenim disciplinskim prijavama. Članica VST-a je, na pitanje narodne poslanice o disciplinskim prijavama podnetim protiv Nenada Stefanovića, odgovorila da takve prijave nisu podnete Disciplinskom tužiocu, iako je to očigledna neistina, jer je VST primio četiri takve prijave.¹⁵⁶

Sličan otpor prema ispitivanju odgovornosti postoji i u slučaju kandidata koji je u Pravosudnoj akademiji polagao prijemni ispit tako što je čitao unapred pripremljene odgovore.¹⁵⁷ Javnost je zatim obavestena da je kandidat diskvalifikovan iz daljeg procesa, a da sama Pravosudna akademija ovakav propust tretira kao grešku, te da nema mesta ispitivanju odgovornosti.

154 Do sada je usvojen samo jedan podzakonski akt – Poslovnik o radu Visokog saveta tužilaštva, od preko 20 koje je potrebno usvojiti.

155 Sofija Mandić, „Nevezani razumom“, *Peščanik*, 23. 6. 2023.

156 Sofija Mandić, „Dva falsifikata i četiri prijave“, *Peščanik*, 4. 8. 2023.

157 „Šta se dešava na Pravosudnoj akademiji: Kako je kandidat 'greškom' izvukao pitanje sa tačnim odgovorom“, *N1*, 18. 9. 2023.

Usklađivanje drugih zakona sa ustavnim promenama – bez informacija za stručnu i širu javnost

Akt o promeni Ustava usvojen je u februaru 2022. godine, a Ustavni zakon je za sprovođenje Akta o promeni Ustava odredio rok od dve godine za usklađivanje drugih zakona sa ustavnim promenama.¹⁵⁸ Ovaj rok ističe u februaru 2024, ali do zaključenja ovog izveštaja nije bilo poznato koji će zakoni biti menjani i na koji način. Centar za pravosudna istraživanja pokušao je u nekoliko navrata da dobije odgovor od Ministarstva pravde, ali on iz Ministarstva nikada nije stigao.

PREPORUKE

- Članovi VSS-a i VST-a prilikom odlučivanja treba da imaju u vidu ciljeve i svrhu ustavnih promena, pre svega kada je reč o izborima sudija i tužilaca na osnovu merljivih kriterijuma i uspostavljanju efikasnih mehanizama za odgovornost u postupanju.
- Potrebno je da VSS i VST ujednačeno primenjuju istovetne odredbe pravosudnih zakona, naročito kada je reč o izboru sudija i tužilaca, i javnosti rada.
- Potrebno je da tokom postupka usvajanja podzakonskih akata za primenu pravosudnih zakona postoji mogućnost da strukovna udruženja i civilno društvo daju sugestije i primedbe, posebno ako se u vidu ima važnost novih nadležnosti VSS-a i VST-a.
- Potrebno je rad Visokog saveta sudstva otvoriti za javnost u istoj meri u kojoj je to učinjeno aktima Visokog saveta tužilaštva.

158 Kada se govori o drugim aktima, misli se na akte koji nisu izričito navedeni u Ustavnom zakonu, a koje je potrebno uskladiti sa ustavnim promenama.

4.2. Borba protiv korupcije

Već gotovo pet godina Srbija nema Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, a Predlog nove strategije formulisan je na brzinu u leto 2023. Vlada je pripremila izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije, kojima, između ostalog, menja definiciju pojma „javni funkcioner“, ali nije usvojila predlog do isteka mandata. Odnos Vlade i Saveta za borbu protiv korupcije nije unapređen. Međutim, Vlada ocenjuje ispunjavanje aktivnosti u borbi protiv korupcije kao uspešno. Javna uprava, uprkos dugogodišnjoj reformi, još uvek nije depolitizovana i najveći broj državnih službenika dolazi na položaje u zvanju vršioca dužnosti. Izmenjen je Zakon o javnim nabavkama, bez obrazloženja predloga izmena i bez uvažavanja komentara civilnog društva. Dugo kritikovani Zakon o linijskoj infrastrukturi, koji je urušavao sistem javnih nabavki, prestao je da važi u julu 2023, ali je krajem oktobra 2023. usvojen Predlog zakona za EXPO 2027, koji predviđa isključenje primene Zakona o javnim nabavkama za taj projekat. Nacrtna nova antikorupcijske strategije ne predviđa aktivnosti koje bi rešile neke od glavnih uočenih problema, kao što su nabavke na osnovu međudržavnih ugovora i nedovoljan nivo kontrole. Pristup informacijama od javnog značaja i dalje je otežan, a nema naznaka da će se problemi rešavati izmenama zakona.

4.2.1. Izveštaj Vlade o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 – Borba protiv korupcije

Prema poslednjem dostupnom Izveštaju o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, u oblasti borbe protiv korupcije¹⁵⁹ čak 85 mera ocenjeno je kao potpuno realizovano ili kao da se uspešno realizuju. Nasuprot tome, 16 mera je delimično realizovano, a preostalih 16 nije realizovano. Među potonjima najviše ih se odnosi na rad Saveta za borbu protiv korupcije. Naime, Vlada je propustila da razmatra izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije na svojim sednicama. Osim toga, nije realizovana ni aktivnost koja se odnosi na jačanje budžetskih i kadrovskih kapaciteta Saveta. Iako je Savet 15. juna 2023. godine dostavio predlog za imenovanje dva nova člana, on još uvek funkcioniše u krnjem sastavu. Nasuprot praksi Vlade, u Izveštaju se navodi da Vrhovno javno tužilaštvo razmatra izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije i da ih usmerava nadležnim tužilaštvima.

Sprovođenje Zakona o sprečavanju korupcije ocenjeno je kao uspešno. U Izveštaju se navodi da je primenom tog zakona rešeno ukupno 117 zahteva. Doneto je sedam rešenja, kojima je odbijen zahtev javnog funkcionera za vršenje druge javne funkcije, odnosno za obavljanje drugog posla ili delatnosti. Doneta su ukupno 33 rešenja, kojima je utvrđena povreda Zakona o sprečavanju korupcije i izrečene su 32 mere i jedno rešenje, kojim se utvrđuje prestanak druge javne funkcije po sili zakona (28 mera opomene, dve mere javnog objavljivanja odluke o povredi zakona i dve mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije). U izveštajnom periodu broj podnetih izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera bio je 1597. U domenu prijave imovine izrečeno je 38 mera opomene zbog nedostavljanja izveštaja u zakonom propisanom roku po stupanju na javnu funkciju ili po njenom prestanku, kao i dve mere javnog objavljivanja odluke o povredi zakona. U izveštajnom periodu Agencija za sprečavanje korupcije (Agencija) pokrenula je tokom provere izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera 13 postupaka radi odlučivanja o tome da li je došlo do povrede Zakona o sprečavanju korupcije. Izrečeno je sedam mera opomene i podneta su dva zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, u Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana, nakon navođenja ovih statističkih pokazatelja, ne postoje ocene o tome da li se rezultati mogu smatrati zadovoljavajućim. Stoga je postojeći način izveštavanja prilično neupotrebljiv i teško bi se mogao izvesti zaključak o tome u kojoj meri Srbija ispunjava prelazna merila u oblasti borbe protiv korupcije.

I primena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ocenjena je kao uspešna. Naime, Agenciji su podneta 144 godišnja izveštaja o finansiranju političkih subjekata za 2022. godinu. Podnet je jedan konačni izveštaj o troškovima izborne kampanje. Izvršena je, kako se kaže, suštinska kontrola dva podneta godišnja izveštaja o finansiranju političkih subjekata za 2022. godinu i u toku je još 16. Agencija je podnela pet zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

¹⁵⁹ Izveštaj 2/2023 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 92–141, Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, jul 2023.

Zbog povrede Zakona doneta su tri rešenja, kojima je izrečena mera upozorenja. Na osnovu pravnosnažnih presuda, kojima je izrečena novčana kazna, Agencija je donela 10 rešenja o gubitku prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora. Slično kao i kod primene Zakona o sprečavanju korupcije, ni ovde se na osnovu predstavljenih informacija ne može izvesti pouzdan zaključak o tome da li je aktivnost ispunila svrhu. Kao što smo već ukazali u drugim delovima ovog ALARM izveštaja, praćenjem sprovođenja AP za Poglavlje 23 ne beleži se ono što institucije *nisu uradile*, a to je veoma bitno. Konkretno, kada je reč o finansiranju političkih aktivnosti, postojala je potreba da se ispita način finansiranja velikih i skupih javnih skupova održanih u prvoj polovini 2023. (traženjem dokumentacije od političkih stranaka), da se ispitaju javno obelodanjeni slučajevi rada zaposlenih u javnom sektoru za potrebe političkih stranaka i slično.

U nedostatku važeće Strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana, u proteklih pet godina Akcioni plan za Poglavlje 23 uzimao se kao relevantan dokument, na osnovu koga se sprovode reforme u ovoj oblasti. Uz sve nedostatke Akcionog plana, a uz činjenicu da nova Strategija nije usvojena do raspuštanja Narodne skupštine, može se očekivati da će početkom 2024. nastati novi problem, jer će svi rokovi u Akcionom planu isteći.

4.2.2. Nakon pet godina pauze, predlog Strategije za borbu protiv korupcije formulisan na brzinu

Već gotovo pet godina Srbija nema Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije. Prethodna strategija usvojena je u Narodnoj skupštini 1. jula 2013. godine, na talasu predizbornih obećanja tada nove vladajuće stranke, koja je borbu protiv korupcije uzela kao okosnicu svojih kampanja. Ona je gotovo neprimetno istekla 31. decembra 2018. Iako je postojao plan da se u prvom kvartalu 2022. godine osnuje Radna grupa za izradu ove strategije, to se dogodilo tek godinu dana kasnije, u martu 2023. Postoje snažni pokazatelji da je donošenje nove Strategije za borbu protiv korupcije u Srbiji, o čijem je predlogu javna rasprava¹⁶⁰ trajala do 5. septembra 2023. godine, manjim delom bilo plod dugotrajnog i brižljivog razmatranja dosadašnjih i budućih javnih politika u ovoj oblasti, a više želje da se čitav posao okonča pre nego što bude bio zaključen novi Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije.¹⁶¹

Radna grupa, kojom je predsedavala državna sekretarka u Ministarstvu pravde, okupila je deset članova iz pravosuđa, devet iz nevladinih organizacija ili privatnog sektora, dok su ostali članovi predstavljali resorna ministarstva, Vladu Srbije i nezavisne državne organe. Za razliku od pre deset godina, kada je rađena prethodna Strategija, predstavnici Agencije za sprečavanje korupcije sada nisu bili deo Radne grupe, već samo posmatrači. Međunarodni projekat je imao veoma veliku ulogu, jer su konsultanti izradili opis stanja u oblasti prevencije i represije korupcije, kao i predlog oblasti koje treba da budu obuhvaćene i pre prvog sastanka Radne grupe. Angažovani konsultanti su zatim vodili rad podgrupa koje su utvrđivale rizike po oblastima da bi na kraju izradili i prve nacрте Strategije i Akcionog plana, koje je Radna grupa razmatrala od 1. do 3. avgusta 2023. godine. Iako analize rizika za pojedine oblasti (koje nisu objavljene) sadrže brojne kvalitetne nalaze i preporuke, predlozi Strategije i Akcionog plana, kao krajnji produkti, veoma su daleko od toga da pruže celovit odgovor na probleme suzbijanja korupcije u Srbiji u ovom trenutku. Predlog Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2023–2028. godine i prateći Akcioni plan za period 2023–2024. godine, koji su izneti na javnu raspravu, nisu u punoj meri bili plod odlučivanja Radne grupe, već ih je nakon sastanka i dostavljanja pisanih komentara formulisalo Ministarstvo pravde (možda u saradnji sa konsultantima). Iako je javna rasprava završena 5. septembra 2023. godine, izveštaj o sprovedenoj raspravi, koji je trebalo da bude objavljen u roku od 15 dana nakon što bude završen, nije moguće pronaći ni na sajtu Ministarstva pravde ni na portalu e-Konsultacije. Nasuprot očekivanjima i brzini izrade teksta, Strategija i Akcioni plan ipak nisu usvojeni do kraja mandata Vlade, a razlozi za to nisu saopšteni.

160 Javna rasprava o Predlogu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2023–2028. godine, sa pratećim akcionim planom za period 2023–2024. godine

161 PrEUgovor, Nova Strategija borbe protiv korupcije: čemu služi i zašto ne radi?, 8. 9. 2023.

U ovom Predlogu Strategije izdvaja se nekoliko ključnih problema.¹⁶² Najpre, predviđeno je da Strategiju usvoji Vlada Srbije. Postoji nekoliko razloga da ovu Strategiju, umesto Vlade, usvoji Narodna skupština. Prvi se odnosi na kontinuitet sa dosadašnjom praksom. Obe prethodne antikorupcijske strategije u Srbiji (2005. i 2013) usvajao je parlament. To nije bila preovlađujuća praksa kada je reč o strateškim dokumentima ni prethodnih decenija, ali je bilo ispravno procenjeno da je pravo mesto da se raspravlja o pravcu borbe protiv korupcije upravo najviše predstavničko telo. Drugi, još bitniji razlog, jeste suštinski. Kada strategiju usvaja izvršna vlast, ne postoji osnov da se u njoj predvide bilo kakve obaveze za zakonodavnu ili sudsku vlast, za predsednika Republike ili za nezavisne državne organe, a za uspešniju borbu protiv korupcije i to je neophodno.

Krupan nedostatak predloga iznetih na javnu raspravu jeste to što nisu dovoljno vidljivi pravci i proces unapređenja propisa, čak i onda kada su identifikovani pojedini akti, koje treba menjati. Opis stanja i ciljevi koje Strategija treba da ostvari ne odražavaju u potpunosti suštinu stvari. Predlog Akcionog plana obiluje aktivnostima koje se odnose na jačanje kapaciteta pojedinih državnih organa. Krajnje je neadekvatno da se u planskom dokumentu predviđa popunjavanje broja radnih mesta na osnovu postojećih akata o sistematizaciji. Za razliku od nedovoljno preciznih pokazatelja uspešnosti na nivou pojedinih aktivnosti, postoje objektivna merila na nivou opšteg cilja Strategije. Kao jedno od merila za ocenjivanje uspešnosti sprovođenja Strategije u celini („pokazatelj uticaja“) predložen je kompozitni Indeks percepcije korupcije organizacije „Transparensi internešenel“ (*Transparency International*), koji već duže od dve decenije redovno pruža podatke za Srbiju. Poslednja objavljena vrednost ovog indeksa je 36 (za 2022), što je najlošiji rezultat u periodu od kada se indeks izražava na skali od 0 do 100 (od 2012). U predlogu Strategije i Akcionog plana predloženo je da za 2028. taj indeks bude unapređen na 38. Koliko je to neambiciozno rečito govori činjenica da je trenutni globalni prosek 43, a da je prosek evropskog kontinenta 57, dok prosek EU, čiji član Srbija želi da postane, iznosi 64.

PREPORUKE

- Nacionalnu Strategiju za borbu protiv korupcije treba da usvoji Narodna skupština, a tek bi onda Vlada Srbije, na osnovu usvojene Strategije, trebalo da usvoji konačnu verziju Akcionog plana.
- Strategija i Akcioni plan treba da pokažu jasno opredeljenje za otklanjanje svih do sada poznatih manjkavosti pravnog sistema za borbu protiv korupcije, a kad je reč o represiji korupcije, naglasak treba da bude na proaktivnosti, to jest na ispitivanju svih argumentovanih sumnji na korupciju.

4.2.3. Normativne aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije

Vlada je nedavno počela da priprema izmene i dopune pojedinih antikorupcijskih zakona – Zakona o sprečavanju korupcije, u skladu sa određenim preporukama relevantnih međunarodnih tela (peti krug GRECO evaluacije). Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije bio je na javnoj raspravi od 3. do 22. avgusta.¹⁶³ Međutim, ovaj Nacrt koji je iznet na javnu raspravu samo delimično odgovara na preporuke koje je Srbija dobila od GRECO. S druge strane, on ne sadrži mere za smanjenje obima „funkcionerske kampanje“ (što bi bilo u vezi sa preporukama ODIHR-a), za veći obim kontrole i delotvornije kažnjavanje kršenja zakona, što je takođe neophodno. Organizacija „Transparentnost Srbija“, članica koalicije PrEUgovor, dala je zato brojne predloge za njegovo poboljšanje.¹⁶⁴ Glavna promena u Nacrtu odnosi se na definiciju pojma „javni funkcioner“. Usvajanje ove promene bilo bi veoma bitno, jer bi se tako praktično stavilo van snage neutemeljeno i štetno autentično tumačenje ovog zakona, koje je Skupština usvojila u februaru 2021, a usled kojeg je nekoliko hiljada funkcionera izgubilo taj status (npr. direktori škola). U novoj definiciji se izričito navodi da će funkcioneri biti šefovi kabineta i savetnici, ali samo oni koji te poslove obavljaju unutar Vlade Srbije i ministarstava. Izveštaj sa javne rasprave još uvek

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ [Javna rasprava](#) o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije

¹⁶⁴ Transparentnost Srbija, [Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije](#), 10. 8. 2023.

nije objavljen. Vlada nije predložila ovaj zakon do isteka mandata, pa će izvesno značajan deo preporuka GRECO ostati neispunjen do isteka roka za izveštavanje.

Uredba o kapitalnim projektima, koja bliže uređuje celokupan postupak izbora i realizacije kapitalnih projekata, iako Srbija još uvek nema dokument kojim bi bili definisani razvojni prioriteti (Plan razvoja Republike Srbije), bila je predmet konsultacija u periodu od 17. 8. do 15. 9, kada je ovaj akt i usvojen. Organizacija „Transparentnost Srbija“, članica koalicije PrEUgovor, uputila je tom prilikom nekoliko predloga kako bi ovaj dokument bio poboljšana.¹⁶⁵ Ključni nedostaci predloženog akta odnosili su se na činjenicu da bi ovu materiju trebalo primarno regulisati zakonom, umesto podzakonskim aktom, na odsustvo garancija ili na nedovoljne garancije javnosti rada, kao i na neuređenu mogućnost učestvovanja građana i drugih zainteresovanih lica u predlaganju, odabiru i kontroli realizacije projekata. Izveštaj o sprovedenoj raspravi je objavljen, dok su predlozi za uključivanje javnosti i transparentnost odbijeni, uz lakonsku konstataciju da je to predmet koji treba da uredi drugi propisi. U stvari, ni jedan drugi propis ne uređuje ova pitanja.

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama bio je predmet javnih konsultacija u periodu od 26. juna do 5. jula 2023. godine. Od 43 predloga koje je dostavila Radna grupa Nacionalnog konventa za Poglavlje 5, 40 nije prihvaćeno, dva su uzeta u razmatranje, a za jedan je navedeno da je već obuhvaćen Nacrtom.¹⁶⁶ Iako je smisao prethodnih konsultacija bio da se utvrdi u kojim je sve oblastima potrebno menjati zakon, nije prihvaćen nijedan predlog, koji se odnosio na druga pitanja, osim onih iz Nacrta. Nakon toga je organizovana i formalna javna rasprava o Nacrtu zakona u periodu od 26. jula do 15. avgusta 2023. godine. Uz Nacrt nije bilo objavljeno obrazloženje, što je suprotno pravilima. Ni tokom ovog procesa nisu prihvaćeni ostali predlozi Radne grupe Nacionalnog konventa EU za Poglavlje 5, osim jednog koji je delimično prihvaćen. Porazno je pritom to što su predlozi listom odbijani uz konstataciju da su norme već usklađene sa pravilima EU, kao da se propisi ne mogu menjati i iz nekog drugog razloga. Pritom, nijedan predlog civilnog društva nije išao na uštrb evropskih pravila, već su tražena rešenja za probleme iz domaće prakse. Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama ušao je u skupštinsku proceduru 29. septembra 2023, a usvojen je 26. oktobra, na prvoj sednici redovnog jesenjeg zasedanja.

Na istoj sednici usvojena su i dva „medijska zakona“, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnom informisanju i medijima (više u odeljku o slobodi izražavanja i medija).

4.2.4. Politike Vlade u oblasti borbe protiv korupcije

Nije bilo napretka kada je reč o odnosu Vlade i Saveta za borbu protiv korupcije. Vlada u ovom periodu nije izmenila odluku o formiranju Saveta, niti je ojačala njegove budžetske i kadrovske kapacitete. U proteklih pola godine Savet je izradio i Vladi uputio dva izveštaja – Izveštaj o devastaciji Beogradske tvrđave kao spomenika kulture od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju¹⁶⁷ i Izveštaj o stečajnim postupcima.¹⁶⁸ Pored toga, Savet je dao i Mišljenje o odredbi Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji,¹⁶⁹ koji je predvideo neka potencijalno koruptivna rešenja.¹⁷⁰ Na sednici Saveta održanoj 14. juna 2023. godine za predsednika Saveta imenovan je dotadašnji potpredsednik prof. dr Miroslav Milićević, a za potpredsednika Saveta Aleksandar Ćurčić, dotadašnji član Saveta. Nekoliko dana kasnije članovi Saveta sastali su se sa direktorom Agencije za sprečavanje korupcije. Tema sastanka je bila unapređenje saradnje i postignuta je saglasnost o zaključivanju Memoranduma o saradnji u delu koji se odnosi na sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta na najvišim izvršnim funkcijama, u skladu sa preporukom Grupe država protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) iz Petog kruga evaluacije za Republiku Srbiju. Memorandum o saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije koji treba da uspostavi sistem stalne

165 Transparentnost Srbija, [Predlozi za unapređenje teksta Predloga uredbe o kapitalnim projektima](#), 5. 9. 2023.

166 Transparentnost Srbija, [Predlozi za izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama](#), jul 2023.

167 Savet za borbu protiv korupcije, [Izveštaj o devastaciji Beogradske tvrđave kao spomenika kulture od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju](#), 6. 6. 2023.

168 Savet za borbu protiv korupcije, [Izveštaj o stečajnim postupcima](#), 14. 9. 2023.

169 Savet za borbu protiv korupcije, [Mišljenje o odredbi Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji](#), 8. 5. 2023.

170 Transparentnost Srbija, [Saopštenje za javnost: Koruptivni rizici besplatne konverzije nisu uzeti u obzir](#), 25. 7. 2023.

saradnje kroz proaktivni pristup u oblastima posebno rizičnim za nastanak korupcije, potpisan je 13. oktobra.¹⁷¹ Na osnovu Odluke o obrazovanju Saveta za borbu protiv korupcije, Savet bi trebalo da se sastoji od 13 članova koje imenuje Vlada, a trenutno je imenovano samo šest.

Na zvaničnom sajtu Vlade Republike Srbije, u pododeljku pod nazivom „Stop korupciji“, objavljeno je 35 vesti o hapšenjima. Većina ih se odnosi na dela zloupotrebe položaja odgovornog lica i pranja novca, pri čemu ti predmeti nisu nužno vezani za korupciju. Jedan od najistaknutijih slučajeva iz ovog izveštajnog perioda u oblasti suzbijanja korupcije odnosio se na aferu vezanu za zloupotrebe u Poreskoj upravi u beogradskim opštinama Zemun i Voždovac.¹⁷² Tom prilikom uhapšeno je šest osoba zbog postojanja sumnje da su izvršile više krivičnih dela zloupotrebe službenog položaja i na taj način oštetile državni budžet za približno 124,1 milion dinara. Unošenjem lažnih podataka u zapisnike o kontroli osam preduzeća omogućile su da se tim preduzećima isplati povraćaj PDV-a. U izveštajnom periodu policija je uhapsila i jedno odgovorno lice javnog preduzeća iz Novog Sada i faktički odgovornog lica jednog privrednog društva iz Beograda zbog osnovane sumnje da su izvršili krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom.¹⁷³

🔍 **Istraživačka priča 2: Slučaj „Stražar” – Tužilaštvo neće goniti bivšeg gradskog sekretara Nikolu Kovačevića**

Nikola Kovačević, nekadašnji gradski sekretar, nije prijavio oko 170 hiljada evra, koje je dobio od sestre, akcije u banci i preko 20 komada oružja, navela je Agencija za sprečavanje korupcije u svom izveštaju. Agencija je sumnjala da je Nikola Kovačević ovim načinio krivično delo neprijavlivanja imovine i prihoda ili davanja lažnih podataka o imovini i prihodima. Zbog toga je ona u oktobru prošle godine izveštaj predala Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu, koje je trebalo da ispita da li je Nikola Kovačević prekršio zakon.

Međutim, početkom maja ove godine zamenica tužioca Smiljka Stojanović donela je odluku da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka. Do tog zaključka je došla tako što je uporedila podatke u izveštajima o imovini i prihodima, koje je Kovačević podnosio Agenciji, sa podacima Uprave za sprečavanje pranja novca i policije, koje su oni posedovali o njegovoj imovini. Kada je reč o oružju, navodi se da je tačno da Kovačević nije sve prijavio, ali da je oružje nabavio i registrovao u skladu sa zakonom, pa nije imao nameru da ga prikrije.

Nikola Kovačevića je u žižu javnosti dospelo nakon što su ga u julu 2021. godine zaustavili carinici na beogradskom aerodromu i zaplenili mu sliku „Stražar” čuvenog srpskog slikara Paje Jovanovića, koju je kupio na aukciji u Beču, kao i pet i po hiljada evra, od 15 i po hiljada evra koliko je imao kod sebe. Oni su tvrdili da je Kovačević pokušao da neprijavljeno u zemlju unese i novac i sliku, pa su protiv njega podnete prekršajne prijave. Oba postupka su još uvek u toku.¹⁷⁴

4.2.5. Javna uprava i dalje u nezakonitom v.d. stanju

Javna uprava, uprkos dugogodišnjoj reformi, još uvek nije depolitizovana. Umesto da budu izabrani na konkursu, najveći broj državnih službenika dolazi na položaje u zvanju vršioca dužnosti. Njihovo postavljenje bez poštovanja jasno postavljenih kriterijuma otvara i pitanje o uplivu politike u njihov izbor. Prema podacima organizacije „Transparentnost Srbija”,¹⁷⁵ članice PrEUgovor koalicije, Vlada izabrana oktobra 2022. godine je za godinu dana svog rada¹⁷⁶ donela 634 rešenja o postavljenju vršilaca dužnosti, koja su se odnosila na 254 državna službenika. Čak 444 tih rešenja (70%) bilo je nezakonito, po jednom

171 Potpisan Memorandum o saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije, Savet za borbu protiv korupcije, 13. 10. 2023.

172 Vlada Republike Srbije, Hapšenja zbog zloupotreba u Poreskoj upravi u Zemunu i Voždovcu, 11. 9. 2023.

173 Vlada Republike Srbije, Uhapšene dve osobe zbog zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, 1. 9. 2023.

174 Jovana Tomić, „Slučaj ‘Stražar’ – Tužilaštvo neće goniti bivšeg gradskog sekretara Nikolu Kovačevića”, CINS, 18. 7. 2023.

175 Transparentnost Srbija, Postavljenja vršilaca dužnosti.

176 Zaključno sa 30. 10. 2023.

ili po više osnova. U 263 slučaja rešenja su doneta retroaktivno, tako što je datum njihovog stupanja na dužnost bio pre datuma donošenja rešenja. Ukupno 22 službenika je tako „stupilo na dužnost“ više od sto dana pre nego što su za to saznali i oni i celokupna javnost, a u dva slučaja su se nezakonita retroaktivna rešenja protekla na period duži od godinu dana. Među odlukama Vlade koje nisu retroaktivne, nezakonito je 181 rešenje, jer je prekoračeno zakonsko ograničenje. Iako Zakon o državnim službenicima dopušta da se vršilac dužnosti postavi jednom na period od šest meseci i još jednom na tri meseca, Vlada je uspela da neke od njih za samo godinu dana nezakonito postavi čak pet puta. Time je nastavljena praksa vlada u prethodnim sazivima.¹⁷⁷

Tračak nade da bi se ovom bezakonju moglo stati na put predstavlja nedavna presuda Upravnog suda,¹⁷⁸ doneta po tužbi Vrhovnog (ranije Republičkog) javnog tužilaštva. Tužilaštvo je podnelo tužbu kako bi zaštitilo javni interes na osnovu inicijative organizacije „Transparentnost Srbija“, koja je ukazala na neke od najdrastičnijih primera povrede zakona po oba osnova – slučaj vršioca dužnosti koji je nezakonito postavljan više od 20 puta, često retroaktivno. U presudi od 29. 9. 2023. Upravni sud je poništio jedno od tih rešenja koje je bilo naznačeno u tužbi RJT, pronašavši u njemu još jedan krupan nedostatak – da Vlada „nije navela razloge kojim sa rukovodila prilikom donošenja osporenog rešenja“, odnosno da je „propustila da navede činjenično stanje i dokaze koji predstavljaju osnov za donošenje rešenja o postavljenju vršioca dužnosti“¹⁷⁹. Sud je tako izbegao da dâ jasnu ocenu nezakonitosti prakse retroaktivnih i prekobrojnih postavljenja vršilaca dužnosti, ali je zauzeo stav prema kom su ne samo takva rešenja Vlade ništava već i ona koja bi inače bila zakonita, jer nijedno nije obrazloženo. Kada je reč o ispunjavanju ove obaveze Vlade, kao i o njenom odnosu prema najvišem tužilaštvu u zemlji i Upravnom sudu, koji je jedini nadležan da proverava zakonitost rešenja Vlade, vrlo rečito govori i činjenica da za sve vreme trajanja ovog upravnog spora Vlada nije dostavila čak ni odgovor na tužbu.

Profesionalizacija uprave je zakonska obaveza već više od 17 godina, a njena depolitizacija jedan je od prioriteta Vlade u novoj fazi reforme uprave, oročenoj Strategijom za period od 2021. do 2030. godine. Služba za upravljanje kadrovima Vlade Srbije ne objavljuje zbirne podatke o broju službenika u v.d. statusu i onih koji su izabrani na konkursu. Prema poslednjim raspoloživim informacijama, u državnoj upravi (polovinom 2023) bilo je ukupno 418 radnih mesta – položaja. Broj lica koja su se u tom trenutku nalazila na položajima, a Vlada ih je postavila nakon sprovedenog konkursa, iznosio je tek 162.¹⁸⁰ Iz toga se može zaključiti da postoji 256 položaja na kojima se nalaze vršiocu dužnosti, a na osnovu prethodno izloženog istraživanja organizacije TS, i da je velika većina tih vršilaca dužnosti postavljena nezakonito.

Kada je reč o stanju u republičkim javnim preduzećima, akcionarskim društvima (AD) i društvima sa ograničenom odgovornošću (DOO), kod kojih se za izbor direktora primenjuje Zakon o javnim preduzećima (ZJP), u avgustu 2023. godine na rukovodećem mestu bilo je 19 vršilaca dužnosti direktora (pregled obuhvata i preduzeće „Elektroprivreda Srbije“, koja od nedavno ne primenjuje ZJP), osam direktora koji su izabrani na konkursu (od tog broja, na četiri konkursa izabrani direktori bili su i jedini kandidati za tu poziciju) i šest za koje nije moguće utvrditi u kom su statusu (među njima su i preduzeća „Srbijagas“, „Putevi Srbije“ i NP „Kopaonik“).¹⁸¹

Preduzeće „Elektroprivreda Srbije“ transformisano je u aprilu 2023. iz javnog preduzeća (JP) u akcionarsko društvo (AD) izmenom osnivačkog akta i Statuta tog javnog preduzeća. Članica koalicije PrEUgovor organizacija „Transparentnost Srbija“ upozorila je na moguće štetne posledice.¹⁸² Ova promena statusa umanjice transparentnost i kompetitivnost, koji su osnovni mehanizmi za prevenciju korupcije. Nešto više od dva meseca nakon transformacije preduzeća objavljeno je da će uskoro biti izabran novi generalni direktor. Štaviše, to je najavljeno samo pet dana nakon informacije da je Skupština akcionara EPS-a AD, koju čini samo jedan član – ministarka za rudarstvo i energetiku Dubravka Đedović, izabrala članove

177 Za uspostavljanje zakonitog stanja u državnoj upravi, Koalicija prEUgovor, 2. 10. 2022.

178 Presuda Upravnog suda, odgovor na zahtev TS za pristup informacijama od javnog značaja, 30. 10. 2023.

179 Ibid.

180 Izveštaj 2/2023 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje, 23. jul 2023. str. 109.

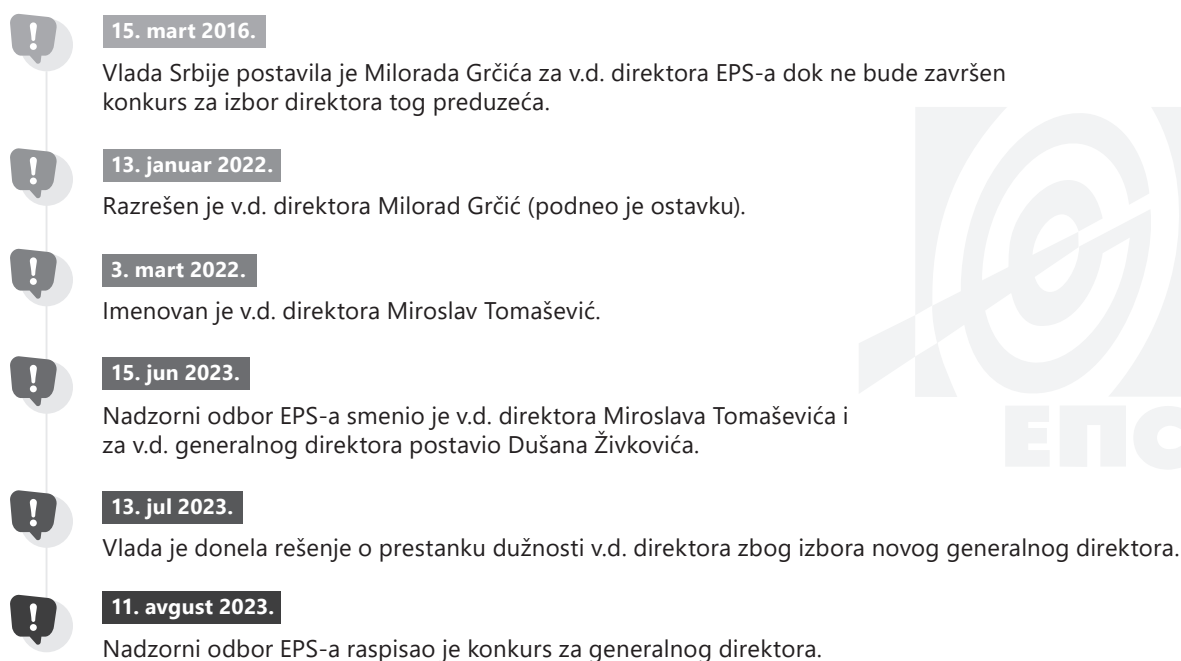
181 Pregled stanja u republičkim javnim preduzećima, AD i DOO na koja se po pitanju izbora direktora primenjuje Zakon o JP, od usvajanja Zakona o JP iz decembra 2012. godine do 14. avgusta 2023, Transparentnost Srbija, avgust 2023.

182 „Štetne i neobrazložene izmene akata EPS“, Transparentnost Srbija, 6. 4. 2023.

Nadzornog odbora EPS-a AD. Na zvaničnoj internet stranici EPS-a AD nisu dostupni podaci o tome po kojoj je proceduri izvršen izbor članova Nadzornog odbora, obrazloženje razloga zbog kojih su sadašnji članovi izabrani, kao ni podaci da li su eventualno postojali drugi kandidati za ta mesta koji nisu izabrani, odnosno nisu izneseni razlozi zašto oni nisu izabrani.

Saglasno Statutu akcionarskog društva EPS-a AD, članovi Nadzornog odbora biraju izvršne direktore i generalnog direktora EPS-a AD. Nakon Odluke Nadzornog odbora JP „Elektroprivreda Srbije“ od 4. aprila 2023. godine, kojom se menjaju Osnivački akt i Statut, na to preduzeće više se ne primenjuje Zakon o javnim preduzećima. Jedna od najznačajnijih posledica toga jeste da više ne postoji obaveza da se direktor bira na konkursu. Štaviše, i u slučaju da konkurs bude raspisan (što se i dogodilo 11. avgusta 2023. godine),¹⁸³ na njega se ne primenjuju pravila iz Zakona o javnim preduzećima i podzakonskih akata, koji su na osnovu njega doneti.

Ilustracija 6: Hronologija „vedeizacije“ u preduzeću „Elektroprivreda Srbije“



Organizacija „Transparentnost Srbija“ (TS), članica koalicije PreUgovor, zatražila je još 16. avgusta 2023. informaciju o načinu na koji će Nadzorni odbor EPS-a utvrđivati i procenjivati ispunjenost postavljenih kriterijuma za izbor novog generalnog direktora najvrednijeg državnog preduzeća, budući da to nije propisano niti je navedeno u samom oglasu.¹⁸⁴ Iako je rok za prijavljivanje kandidata istekao 15. 9. 2023, EPS je odgovorio nekoliko dana nakon toga. U odgovoru se navodi da će „Nadzorni odbor na osnovu obrazloženih predloga i stručne analize doneti konačnu odluku i izvršiti izbor generalnog direktora ovog privrednog društva“.¹⁸⁵ Iz odgovora se, takođe, vidi da ocenjivanje kandidata ne vrši EPS AD, već angažovana firma. Za razliku od akata koji su doneti na osnovu Zakona o javnim preduzećima, gde je jasno propisano na koji način se vrednuje ispunjenost pojedinih kriterijuma, to ovde nije bio slučaj. Ako metodologija postoji, ona nije bila poznata ni učesnicima konkursa ni javnosti, što će znatno otežati eventualno osporavanje odluke.

Primer netransparentnosti rada ovog preduzeća odnosi se i na pokušaj organizacije TS da proveriti navode iznete u medijima, prema kojima je EPS razmatrao predlog da formira zajedničku kompaniju sa

183 Raspisan konkurs za izbor novog generalnog direktora EPS-a, *Radio-televizija Srbije*, 11. 8. 2023.

184 Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, *Transparentnost Srbija*, 16. 8. 2023.

185 Odgovor a.d. EPS na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, *Transparentnost Srbija*, 22. 9. 2023.

kompanijom „MVM Group“ iz Mađarske. U zajedničko preduzeće bilo bi preneto 11 hidroelektrana.¹⁸⁶ Tek nakon četvrtog obraćanja stigao je odgovor od EPS-a AD da su ovi podaci nedostupni, jer bi davanje informacija „otežalo ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa između dve države“ i da traženi dokumenti predstavljaju poslovnu tajnu „jer su tako označeni od autora dokumenta“.¹⁸⁷ Očigledno je da rešenje EPS-a AD nije zakonito, jer je zahtev odbijen po svih deset tačaka, iako uopšte nije tražena poslovna korespondencija između EPS-a i mađarske kompanije, niti su tražene poslovne tajne te firme, već informacije o radu samog EPS-a. U slučaju da neki dokumenti o radu EPS-a i sadrže informacije o poslovnim tajnama potencijalnog partnera, EPS nije iskoristio mogućnost da uskrati pristup samo tim podacima. Naročito zabrinjava to što se iza ove netransparentnosti možda krije namera da se ugovori neki od oblika javno-privatnog partnerstva bez nadmetanja, koje je zakonska obaveza. Na to naročito ukazuje pozivanje na „ekonomske interese dve države“. To bi moglo biti uvod u već viđene situacije (npr. formiranje zajedničkog preduzeća „Beograd na vodi“), gde se javno-privatno partnerstvo izuzima iz primene domaćih zakona na osnovu međudržavnog sporazuma.

PREPORUKE

- Vlada treba da sprovede ili okonča konkurse na osnovu kojih bi bili postavljeni direktori u javnim preduzećima i službenici na položajima u državnoj upravi.
- Do postavljenja na osnovu konkursa, Vlada treba da postavi vršioce dužnosti u skladu sa zakonom.
- Vlada treba sama da poništi svoja nezakonita rešenja o postavljenju vršilaca dužnosti u javnim preduzećima i državnoj upravi.

4.2.6. Javne nabavke – nova (posebna) pravila

Izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama

Javne konsultacije o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama održane su od 26. juna do 5. jula 2023. godine.¹⁸⁸ Nakon javnih konsultacija održana je i javna rasprava od 26. jula do 15. avgusta, u toku koje je pristigao veliki broj predloga u vezi sa predloženim izmenama i dopunama ZJN-a. Kancelarija za javne nabavke (KJN) objavila je izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi i tabelu sa pristiglim predlozima, od kojih su maltene svi odbijeni.¹⁸⁹

Planirane izmene se najvećim delom odnose na „zelene javne nabavke“, koje su obuhvaćene u jednom od načela (zajedno sa ekonomičnošću i efikasnošću), i na dato ovlašćenje KJN-a da utvrdi kod kojih nabavki je obavezna primena ekoloških kriterijuma. Utvrđena je obaveza primene drugih kriterijuma, a ne samo najniže cene za pojedine vrste usluga. Precizirani su pojedini rokovi (kod zaštite prava, obustave postupka javne nabavke) i način komunikacije preko Portala. Uvedena je obaveza objavljivanja podataka o zaključenim ugovorima, koji su ispod praga za sprovođenje javnih nabavki, kao i o ugovorima i njihovim izmenama. Uvedena je obaveza Ministarstva finansija da posebnim aktom uredi način vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora. Izmenjene su pojedine norme vezane za prekršaje. Iako su ove izmene pozitivne, propuštena je prilika da se Zakon popravi i u brojnim drugim oblastima na osnovu iskustava iz prakse. Naročito zabrinjava to što je veliki broj predloga odbijen bez suštinskog osvrta na date razloge, uz pozivanje na to da je postojeća odredba potpuno usklađena sa pravilima EU. Pri svemu tome, očigledno je da usvajanje tih predloga ni na koji način ne bi bilo suprotno regulativi EU.

Predlog zakona o izmenama i dopunama ZJN-a usvojen je u Narodnoj skupštini 26. oktobra 2023. godine.¹⁹⁰

186 EPS nezakonito skriva informacije, Transparentnost Srbija, 15. 9. 2023.

187 Ibid.

188 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, E-konsultacije, 26. 6. 2023.

189 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, Kancelarija za javne nabavke, 1. 9. 2023.

190 „Usvojeni budžet za 2024. godinu i set medijskih zakona“, RTS, 26. 10. 2023.

ISTAKNUTO: Stavljanje van snage Zakona o linijskoj infrastrukturi

Vlada je u maju 2023. uputila Narodnoj skupštini Predlog zakona o prestanku važenja Zakona o linijskoj infrastrukturi,¹⁹¹ obrazlažući ovaj akt primedbama Evropske komisije da odredbe zakona nisu u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije, posebno u delu koji se odnosi na javne nabavke i izbor „strateškog partnera”. Sve ovo je i Vladi i narodnim poslanicima bilo poznato i pre tri godine, kada je zakon usvojen i kada je ukazivano na štetne posledice koje bi njegovo usvajanje imalo po sistem javnih nabavki.¹⁹² Narodna skupština je ovaj zakon stavila van snage 26. jula 2023.¹⁹³

Ovaj zakon je pružao mogućnost Vladi da, „u slučaju hitnosti i ugroženosti realizacije projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju”, donese odluku da se za projekat ili za pojedine faze i aktivnosti projekata uopšte ne primenjuju pravila javnih nabavki, već „poseban postupak za izbor strateškog partnera”. Zakon je predviđao da se za svaki novi projekat propisuju kriterijumi za izbor takvog strateškog partnera, ostavivši tako Vladi mogućnost da te kriterijume prilagodi „željenom” izvođaču. Time je značajno povećana diskrecija, a ujedno bitno smanjena konkurencija i transparentnost u odnosu na opšti sistem javnih nabavki.

Posebno je pogubno to što su se ovakva pravila primenjivala za najvrednije projekte, jer su kao projekti „od posebnog značaja” označena javno-privatna partnerstva vrednija od 50 miliona evra, kao i drugi projekti po posebnoj odluci Vlade. Kolika je ukupna vrednost projekata koji su sprovedeni „pomoću” ovog zakona nije poznato javnosti. To nije navedeno u obrazloženju Predloga zakona, niti su ovi projekti obuhvaćeni godišnjim izveštajima o ugovorenim nabavkama u Republici Srbiji. Prema podacima iz baze propisa, uredbe za izbor strateškog partnera donete su u vezi sa izgradnjom obilaznica oko Valjeva, Svilajncu i Kragujevca, izgradnjom puta od Kragujevca do Mrčajevaca i modernizacijom pruge od Subotice do mađarske granice.

Iako je stavljanje van snage ovog zakona nesumnjivo dobra stvar, pokazalo se da Vlada Srbije neće odustati od prakse sprovođenja najvrednijih infrastrukturnih projekata bez primene Zakona o javnim nabavkama u oktobru, kada se pojavio Predlog zakona za EXPO 2027, koji je usvojen tačno četiri meseca nakon što je Zakon o linijskoj infrastrukturi stavljen van snage. Ovakva politika Vlade pokazuje da su vlasti u Srbiji odlučne da nastave sa tim da najvrednije infrastrukturne radove dogovaraju direktnom pogodbom ili po nekim *ad hoc* pravilima, koja se lako mogu skrojiti za željene partnere.

✘ ALARM: Projekat EXPO 2027 bez javnih nabavki i bez javne rasprave

Poseban zakon za EXPO 2027¹⁹⁴ stavlja van snage Zakon o javnim nabavkama, ali i pojedine odredbe drugih propisa (o eksproprijaciji, planiranju i izgradnji). Ovakav način regulisanja izuzetno vrednih projekata već je oprobano u nekoliko drugih slučajeva, od kojih su najpoznatiji „Beograd na vodi”, „Moravski koridor” i (nerealizovani) „Južni tok”. Isključenje primene Zakona o javnim nabavkama povlači sa sobom značajne pravne posledice, pa tako, na primer, u slučaju da za izbor izvođača radova budu postavljeni diskriminatorni uslovi, to neće biti moguće osporiti ni pred jednim državnim organom.

Vlada Srbije je poseban zakon za ovaj projekat predložila zajedno sa budžetom za 2024, kao i sa brojnim drugim propisima, što bitno smanjuje šanse da se on adekvatno razmotri u parlamentu, dok Ministarstvo finansija nije organizovalo javnu raspravu o Nacrtu, iako je ona bila obavezna na osnovu Zakona o državnoj upravi.

Predlogom zakona za EXPO 2027 predviđa se formiranje nekoliko preduzeća u državnom vlasništvu, koja će imati svojstvo investitora. U članu 14 stoji da ta privredna društva „neće primenjivati odredbe zakona kojim se uređuju javne nabavke”, već da će Vlada bliže urediti pravila postupka nabavki i „obavezu

191 Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

192 „Zakon o posebnim postupcima podriva sistem javnih nabavki”, Transparentnost Srbija, 29. 1. 2020.

193 Zakon o prestanku važenja Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

194 Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027

obezbeđivanja transparentnosti postupka". Pošto posebnim zakonom nisu propisani nikakvi dodatni uslovi, nema nikakve prepreke da buduća pravila o nabavkama tih državnih preduzeća, koje Vlada bude postavila, budu daleko ispod standarda propisanih u Zakonu o javnim nabavkama, a da se „transparentnost“ svede na puko obaveštavanje javnosti o tome koliko je novca potrošeno.

Posebno zabrinjava činjenica da Vlada Srbije u obrazloženju Predloga zakona nije ni pokušala da opravda ukidanje javnih nabavki za ovaj vredan projekat. Čak ni hitnost realizovanja projekta radi poštovanja međunarodno preuzetih obaveza, koja se navodi kao razlog za donošenje ovog zakona, svakako ne predstavlja valjan razlog, jer sam Zakon o javnim nabavkama omogućava skraćenje rokova kada je to opravdano.

Da paradoks bude veći, na istoj sednici Narodne skupštine, koja je održana 26. oktobra 2023, usvojene su izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama, kao i Predlog zakona za EXPO 2027, kojim se isključuje primena prethodno navedenog zakona za taj projekat.¹⁹⁵

Predlogom budžeta Srbije za 2024, koji je usvojen 26. oktobra,¹⁹⁶ na razdelu Ministarstva finansija je u naredne tri godine planirano 67,8 milijardi dinara za EXPO 2027, kao i 49 milijardi dinara za izgradnju Nacionalnog fudbalskog stadiona, što u zbiru iznosi oko milijardu evra. Može se pretpostaviti da će najveći deo ovog novca bitu utrošen upravo za izvođenje radova, imajući u vidu da je investitor oslobođen dužnosti da plaća naknadu za uređivanje građevinskog zemljišta.

PREPORUKA

- Vlada i Narodna skupština bi trebalo da prestanu sa praksom korišćenja međunarodnih sporazuma i „posebnih zakona“, kao što je nedavno usvojeni Zakon za EXPO 2027, kako bi smanjile transparentnost i konkurenciju u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.

4.2.7. Pristup informacijama od javnog značaja bitno otežan i bez naznaka zakonskih unapređenja

Uprkos izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2021. godine, transparentnost rada organa vlasti nije značajnije unapređena. I dalje se kao jedan od glavnih problema javlja ćutanje uprave na zahteve za pristup informacijama, a u javnom diskursu se ova tema gotovo i ne pominje.¹⁹⁷ Nasuprot očekivanjima da bi taj problem mogao biti rešen tako što će Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dobiti ovlašćenje da izdaje prekršajne naloge, do toga nije došlo.

Dodatne bojazni da bi pristup informacijama mogao da bude umanjen javljaju se u vezi sa pojačanim korišćenjem poslovne tajne kao osnova za uskraćivanje podataka javnosti. Nakon što javna preduzeća postanu akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću, kako to predviđa novi Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, očekuje se da će se ova preduzeća sve češće pozivati na poslovnu tajnu kako ne bi pružila zatražene informacija.

I pored brojnih problema sa kojima se Poverenik susreće, o čemu smo pisali u prethodnom ALARM izveštaju,¹⁹⁸ kao i nezvaničnih najava da bi, radi njihovog rešavanja Zakon mogao biti promenjen, do toga nije došlo. Resorni odbori Narodne skupštine, koji bi mogli da iniciraju takve zakonske promene,¹⁹⁹ nisu razmatrali godišnji izveštaj Poverenika za 2022. godinu do raspuštanja Skupštine.

195 „Usvojeni budžet za 2024. godinu i set medijskih zakona“, RTS, 26. 10. 2023.

196 Ibid.

197 „Nenadić: Pristup informacijama od javnog značaja na niskom nivou“, N1, 27. 9. 2023.

198 Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023, Koalicija prEUgovor, 22. 5. 2023.

199 Inicijativa za blagovremeno razmatranje Izveštaja o radu Poverenika za informacije o javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2022. godinu sa predlozima zaključaka povodom tog izveštaja, Transparentnost Srbija, 11. 5. 2023.

Ni drugi snažan razlog da se zakon promeni nije bio dovoljan Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu da ovo pitanje stavi na dnevni red. Jedna od preporuka GRECO,²⁰⁰ koju je trebalo uvažiti u periodu do 30. septembra 2023. godine, odnosi se na uvođenje mogućnosti da zahtevi za dostavljanje informacija, koji su podneti Vladi ili predsedniku Republike, a koji nisu dobili pozitivan odgovor, budu predmet žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i da se sprovođenje odgovarajućih odluka sistematski razmatra. Sve ovo bi iziskivalo brisanje ili unošenje bitnih promena u član 22 Zakona, koji trenutno isključuje mogućnost da se uloži žalba kada informacije uskraćuje neki od sedam visokih državnih organa, među kojima su i Vlada i predsednik.

PREPORUKE

- U skladu sa preporukama GRECO, Zakon o slobodnom pristupu informacijama treba izmeniti kako bi se omogućilo podnošenje žalbi Povereniku protiv svih organa javne vlasti, uključujući u to i onih sedam koji su trenutno izuzeti (predsednik Republike, Vlada, Skupština, Vrhovno javno tužilaštvo, Vrhovni sud, Ustavni sud, Narodna banka).
- Najbolje rešenje za problem „zloupotrebe prava“ trebalo bi naći tokom konsultacija svih relevantnih aktera (Poverenika, Upravnog suda, Vrhovnog kasacionog suda, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Advokatske komore, organizacija građanskog društva i medijskih udruženja), po mogućstvu tokom javne rasprave, koju će organizovati skupštinski odbor nadležan za pravosuđe i javnu upravu.
- Vlada treba da uredi mehanizam kojim će obezbediti izvršenje rešenja Poverenika tamo gde je to potrebno, kao i da počne da odgovara na sve zahteve za pružanje informacija, koje primi.
- Upravna inspekcija treba češće da nadzire primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.
- Poverenik treba da podnosi prekršajne prijave kad god se utvrdi „ćutanje uprave“.

4.2.8. Borba protiv korupcije u policiji

Sektor unutrašnje kontrole nije operativno samostalan, što je neophodno da bi svojim radom mogao da doprinese jačanju institucionalnog integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova. Nažalost, postavljenje novog v.d. načelnika Sektora unutrašnje kontrole nije pokazatelj dobre volje da se unapredi rad ovog Sektora. Ove godine Sektor nije blagovremeno objavio izveštaj o radu, što je ranije redovno činio. Tokom 2022. godine je zabeležen pozitivan trend prilikom kontrolisanja imovine rukovodilaca u Ministarstvu unutrašnjih poslova ukoliko se uporedi sa onim 2021. godine. Obim podnetih krivičnih prijava i urađenih testova integriteta tokom 2022. godine na istom su nivou kao i 2021. godine. Usvojen je novi Kodeks policijske etike, čime je ispunjena jedna od preporuka GRECO.

Koalicija prEUgovor je u aprilu 2023. godine objavila treće izdanje Institucionalnog barometra, izveštaja koji ocenjuje internu efikasnost, institucionalnu povezanost i legitimnost rada određenih institucija.²⁰¹ Jedna od posmatranih institucija bio je i Sektor unutrašnje kontrole (SUK) Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP). Glavni nalazi o radu ovog Sektora podudaraju se sa onima u prethodnim izdanjima Institucionalnog barometra. Naime, nemoguće je proceniti kvalitet operativnog rada SUK-a, jer u izveštajima o radu nisu navedeni podaci o broju prihvaćenih/odbačenih krivičnih prijava. Sektor unutrašnje kontrole je pod direktnom kontrolom ministra unutrašnjih poslova, čime je ugroženo njegovo samostalno operativno postupanje. Prema Zakonu o policiji, SUK od 2016. godine može da primenjuje preventivne mere za borbu protiv korupcije u MUP-u (testovi integriteta, analiza rizika od korupcije i kontrola prijave/promene imovnog stanja rukovodilaca MUP-a), ali je počeo da ih primenjuje tek nakon nekoliko godina. Zapravo, od 2019. godine je počela prijava imovine rukovodilaca MUP-a, a od 2020. godine SUK primenjuje testove integriteta. Pri tome, u SUK-u je trenutno zaposleno najviše ljudi od njegovog osnivanja.²⁰²

200 Peti krug evaluacije – evaluacioni izveštaj, *GrecoEval5Rep(2021)1*, 25. 3. 2022.

201 Više o svim izdanjima Institucionalnog barometra možete videti na sajtu koalicije prEUgovor, dostupno na: <https://preugovor.org/Publikacije/1486/Institucionalni-barometri.shtml>

202 Miloš Jovanović, „Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova“, u: Dušan Šabić, *Institucionalni barometar 3.0*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, april 2023, str. 46–57.

Iako SUK ima rekordan broj zaposlenih, to neće doprineti njegovom operativnom radu, jer on ne raspolaže potrebnom operativnom autonomijom. Važećim Zakonom o policiji regulisano je da ministar unutrašnjih poslova propisuje način vršenja unutrašnje kontrole i izdaje smernice i obavezna uputstva za rad ovom Sektoru.²⁰³ Pored toga, ministar kontroliše rad načelnika i zaposlenih u ovom Sektoru.²⁰⁴

S druge strane, prema odredbama drugog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima (koji je objavljen decembra 2022. godine, a ubrzo nakon reakcije civilnog društva i povučen iz zakonske procedure) nije bio poboljšan položaj SUK-a u okviru MUP-a. Taj Nacrt je sadržao iste ili slične odredbe kao i važeći Zakon o policiji u vezi sa načinom vršenja unutrašnje kontrole, smernicama i obaveznim uputstvima i kontrolom rada ovog Sektora.²⁰⁵

Još jedan problem u radu SUK-a, identifikovan u trećem izdanju Institucionalnog barometra, jeste netransparentno zapošljavanje u SUK-u. Javni konkursi za radna mesta u ovom Sektoru se ne objavljuju.²⁰⁶ Ovakva praksa zapošljavanja se potencijalno može zloupotrebiti za zapošljavanje politički podobnog kadra. O tome svedoče brojni primeri iz prakse, gde sa promenom političkog rukovodstva MUP-a dolazi i do promene načelnika Sektora u MUP-u.

✘ **ALARM: Na čelu Sektora unutrašnje kontrole nezakonito postavljen vršilac dužnosti**

Mediji su početkom 2023. godine obavestili javnost da je Goran Colić postavljen za novog načelnika SUK-a. Bratislav Gašić je, ubrzo nakon što je postao ministar unutrašnjih poslova, postavio Colića na ovu poziciju. Oni su prethodno saradivali u Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA), gde je Gašić bio direktor, a Colić načelnik Pete uprave. Pretpostavlja se da je ta uspešna višegodišnja saradnja u BIA bila preduslov za to da Colić postane načelnik SUK-a. Upravo zbog toga, malo je verovatno da će, dok se on nalazi na čelu SUK-a, ovaj Sektor doprineti jačanju integriteta MUP-a.²⁰⁷

Rešenjem Vlade Srbije od 26. januara 2023. godine Goran Colić bio je postavljen na šest meseci za vršioca dužnosti pomoćnika ministra unutrašnjih poslova – načelnika SUK-a. Nakon isteka tog perioda, rešenjem Vlade od 20. jula 2023. godine, on je bio postavljen na istu poziciju na period od tri meseca. Prema Zakonu o državnim službenicima, status vršioca dužnosti može najduže da traje devet meseci, odnosno da vršiocu dužnosti prestaje dužnost nakon isteka tog perioda i taj položaj ostaje nepopunjen do postavljanja državnog službenika na položaj u konkursnom postupku.²⁰⁸ Međutim, rešenjem Vlade od 20. oktobra 2023. godine Goran Colić je ponovo postavljen na ovu poziciju na period od tri meseca, što znači da se on nezakonito nalazi na ovoj poziciji.²⁰⁹ Ovakvom praksom je nastavljena „vedeizacija” državne uprave, što ne doprinosi profesionalnom i operativno nezavisnom radu policije.

Novi Kodeks policijske etike stupio je na snagu tokom oktobra 2023. godine. Ovim Kodeksom reguliše se to da policijski službenici moraju da se bore protiv svakog oblika korupcije i drugih nezakonitih postupanja, i da odmah po saznanju prijave krivično delo sa elementima korupcije, drugo krivično delo, prekršaj i povredu službene dužnosti, kao i svaki nedozvoljeni uticaj na rad policije.²¹⁰ Takođe, ovim Kodeksom je predviđeno da policijski službenici mogu da prime prigodan ili protokolarni poklon.²¹¹ Usvajanjem i stupanjem na snagu novog Kodeksa policijske etike ispunjena je preporuka Grupe država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope), poznatije kao GRECO, koja se odnosila na detaljnije regulisanje svih relevantnih

203 Zakon o policiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 225, stav 3 i član 233.

204 Ibid., član 232, stav 3.

205 Videti detaljnije o spornim odredbama drugog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima u: „Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima”, *PrEUgovor brza reakcija #8*, Beograd, februar 2023.

206 Miloš Jovanović, „Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova”, op. cit., str. 48.

207 Miloš Jovanović, *Novi/stari problemi Sektora unutrašnje kontrole MUP-a Srbije*, Otvorena vrata pravosuđa, 9. 10. 2023.

208 Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022, član 67a, stav 1, 4 i 6.

209 Više o svim kadrovskim rešenjima u 2023. godini videti na sajtu Vlade Srbije: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/677466>

210 Kodeks policijske etike, *Službeni glasnik RS*, broj 85/2023, član 10, stav 1.

211 Ibid., član 10, stav 3.

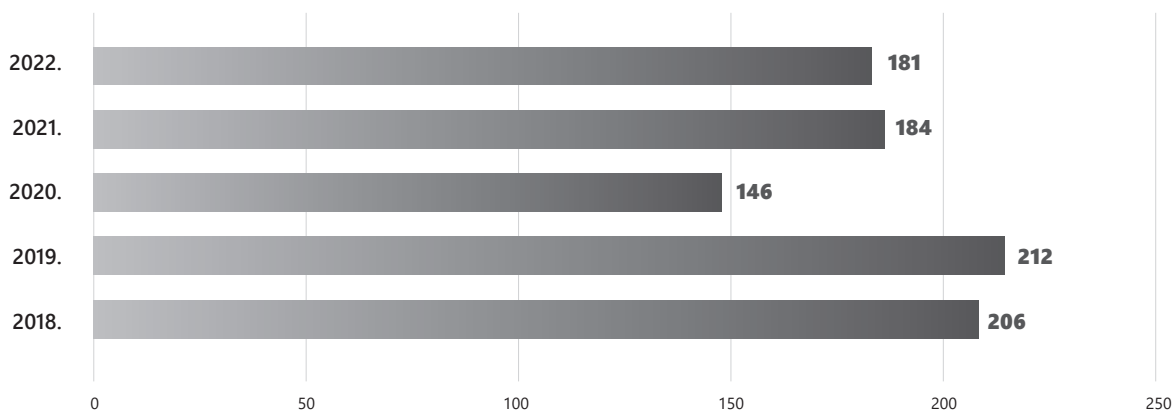
pitanja policijskog integriteta.²¹² Međutim, ovim Kodeksom nije definisano koje je telo odgovorno za evidentiranje i vrednovanje poklona, što je takođe bila jedna od preporuka GRECO.²¹³

U međuvremenu je istekao Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika (koji je predstavljao prelazni dokument do donošenja nacionalnog strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije), jer je važio do kraja 2022. godine, a još uvek nije objavljen drugi izveštaj o njegovoj primeni. Dodatno, sprovedena je javna rasprava o Nacrtu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Za razliku od prethodnih godina, Sektor unutrašnje kontrole nije objavio izveštaj o radu za 2022. godinu u zakonskom roku, koji podrazumeva da on treba da bude objavljen u roku od tri meseca od isteka kalendarske godine. Taj izveštaj je objavljen tek u avgustu 2023. godine.

Na osnovu podataka u izveštajima o radu,²¹⁴ broj zaposlenih u SUK-u nije doprineo povećanju obima operativnog rada Sektora. Broj podnetih krivičnih prijava tokom 2022. godine (181) nalazi se na istom nivou kao i 2021. godine, kad su podnete 184 krivične prijave (videti Ilustraciju 7). Nepoznato je da li su podnete krivične prijave prihvaćene ili odbačene, odnosno da li je na osnovu njih došlo do pokretanja krivičnog postupka. Sektor je nastavio da izveštava o primeni preventivnih mera, pa je tokom 2022. godine sproveo 19 testova integriteta, koliko je realizovao i 2021. godine. Nastavljeno je formiranje radnih grupa za analizu rizika od korupcije u MUP-u. Tokom 2022. godine Sektor je kontrolisao tačnost imovinskih kartona 1041 rukovodioca u MUP-u. Ovo je značajno povećanje primene ove preventivne mere u odnosu na 2021. godinu, kada je kontrolisana imovina 611 rukovodilaca.

Ilustracija 7: Broj krivičnih prijava koje je Sektor unutrašnje kontrole MUP-a podneo od 2018. do 2022.



PREPORUKE

- Novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima treba da sadrži odredbe čija primena omogućava smanjenje uticaja ministra unutrašnjih poslova, kao političkog faktora, na rad Sektora unutrašnje kontrole.
- Neophodno je sprovesti konkurs za načelnika Sektora unutrašnje kontrole i prekinuti nezakonito stanje na čelu ovog Sektora.
- Potrebno je da izveštaji o radu Sektora unutrašnje kontrole budu blagovremeno objavljeni, kao i da sadrže podatke o broju prihvaćenih i odbačenih krivičnih prijava kako bi se mogao proceniti kvalitet operativnog rada ovog Sektora.
- Sektor unutrašnje kontrole treba da pojača sprovođenje operativnih i preventivnih aktivnosti, a samim tim i da poboljša rezultate svog rada.

212 GRECO, *Sprečavanje korupcije i unapređivanje intergriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i organa za sprovođenje zakona: Evaluacioni izveštaj*, str. 54.

213 Ibid., str. 55.

214 MUP, Sektor unutrašnje kontrole, *Izveštaji o radu*.

4.3. Osnovna prava

4.3.1. Sloboda izražavanja i medija

Dva masovna ubistva do kojih je došlo početkom maja 2023. godine obeležila su izveštajni period i u ovoj oblasti. Građani su tražili ostavke, ukidanje rijaliti programa, kao i to da mediji koji šire nasilje budu kažnjeni. Nadležni su govorili i o mogućnosti uvođenja većih kazni za takve medije. Ipak, ništa od toga nije ostvareno, dok izveštaji evropskih institucija pokazuju da u problematičnim oblastima nije bilo napretka. Promenjena su dva medijska zakona, a stručnjaci upozoravaju na to da će oni ponovo omogućiti državi vlasništvo u medijima, ali i na to da zakoni nisu ponudili rešenje za funkcionersku kampanju i prijave koje REM dobija.

Svetski dan slobode medija 3. maj Srbija je dočekala uz (sada i zvanično) pogoršanje stanja u ovoj oblasti, kao jedina zemlja u regionu,²¹⁵ čiji je indeks slobode medija opao. Ostali su napredovali, pokazuje ocena Reportera bez granica, dok je Srbija tokom 2022. godine pala za 12 mesta na ovoj listi i sada je na 91. mestu.²¹⁶ „Uprkos činjenici da Srbija ima neke od najnaprednijih zakona u vezi sa medijima i Ustav koji garantuje slobodu izražavanja, novinari često rade u restriktivnom okruženju, uključujući samonametnutu cenzuru“, navodi se u izveštaju Reportera bez granica.²¹⁷

Ipak, ova vest ostala je u senci tragičnih događaja tih dana. Masovna ubistva, prvo u beogradskoj Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“, a zatim i u okolini Mladenovca, obeležila su celu godinu, ali i dala priliku medijima da u praksi potvrde zašto je stanje medijskih sloboda takvo kako jeste. Lažne vesti, iznošenje ličnih podataka maloletnika i senzacionalizam pratili su izveštavanje medija tokom narednih dana nakon ubistava. Ovi događaji ponovo su otvorili i temu nasilja u medijima, kao i temu rijaliti programa.

Tragedije iz maja ponovo otvorile temu nasilja u medijima

Savet za štampu i organizacije za zaštitu dece pozvali su novinare²¹⁸ da se ponašaju odgovorno i da o tragedijama u OŠ „Vladislav Ribnikar“ i u okolini Mladenovca izveštavaju u skladu s profesionalnim standardima, pokazujući istinsku empatiju. „Posebno zabrinjava nepoštovanje odredbi koje se odnose na zaštitu prava, privatnosti i dostojanstva dece i žrtava zločina, i apsolutno nedopustivo intervjuisanje dece – svedoka zločina i objavljivanje imena počinioca ili detalja koji bi ga u javnosti mogli učiniti prepoznatljivim“, pisalo je u saopštenju.²¹⁹

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić najavio je donošenje mera koje bi sprečile da se ovako nešto ponovi. Jedna od njih je pooštavanje kazni za nepoštovanje obaveza medija. Ministarstvu informisanja i telekomunikacija i Ministarstvu pravde bio je propisan rok od mesec dana da „razmotre mogućnost pooštavanja sankcija“ medijima (uključujući u to i društvene mreže) čiji sadržaj „podržava nasilje, kriminalno i drugo nedozvoljeno ponašanje“ i emitovanje „scena brutalnog nasilja i sadržaja koji mogu teško da naškode fizičkom, mentalnom i moralnom razvoju maloletnika“.²²⁰ To se dogodilo u maju, a na mere se još uvek čeka. Krajem jula sajt Cenzolovka²²¹ pokušao je da dobije odgovore šta se sa tim merama dešava, ali je to bilo bezuspešno.

U isto vreme, analiza Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) ukazala je na dosadašnju praksu i na to da najveći problem nije bio u kaznama, nego u tome što se televizijama „gleda kroz prste“.²²² Do sada im je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) tolerisalo to što emituju sadržaj koji šteti deci, objavljuju uznemirujuće fotografije iz policijske istrage grupe Veljka Belivuka, a nije sankcionisano ni nasilje u rijaliti programima. Nakon svih kršenja zakona te iste televizije ponovo su dobile nacionalne frekvencije.

215 Reporteri bez granica: Srbija jedina u regionu pala po indeksu slobode medija, ostali na Balkanu napreduju, *BBC*, 3. 5. 2023.

216 Srbija, Reporteri bez granica, 3. 5. 2023.

217 Ibid.

218 Savet za štampu: Većina medija zaboravila na elementarna pravila – poziv na profesionalnost, Savet za štampu, maj 2023.

219 Ibid.

220 „Zaključak Vlade RS, 05 6poj 56-3807/2023“, *Službeni glasnik*, 4. 5. 2023.

221 Danica Đokić, „Da li je Vlada Srbije odustala od zahteva za sankcije medijima koji promovišu nasilje i ne vode računa o mentalnom zdravlju mladih?“, *Cenzolovka*, 20. 7. 2023.

222 Ivana Milosavljević, *Kako je REM žmurio na nasilje na televizijama*, CINS, 11. 5. 2023.

Jedna ostavka u Regulatornom telu za elektronske medije

Više organizacija²²³ je nakon događaja u maju tražilo ostavke članova Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Oni su naveli da ovo telo smatraju odgovornim za promovisanje nasilja na televizijama, kao i da je, zbog nesavesnog rada Saveta, REM institucija koja ne služi svrsi radi koje je osnovana. Ipak, ostavku je do danas podnela samo jedna članica Saveta Judita Popović. Ona je tada za Cenzolovku²²⁴ rekla da ostavku nije dala zbog zahteva opozicije, već je ona sama osećala društvenu odgovornost, kao i da mesec dana nakon tragedije niko u ovoj instituciji nije reagovao. Judita Popović je bila kandidatkinja opozicije i godinama je kritikovala rad REM-a.

Događaji iz maja pokrenuli su i proteste pod nazivom „Srbija protiv nasilja“, koji su se održavali svakog vikenda u Beogradu.

Zahtevi protesta imali su veze i sa radom medija, pa se u njima, između ostalog, traže i ostavke u REM-u i na javnom servisu; gašenje štampanih medija, koji objavljuju lažne vesti i kontinuirano krše kodeks; oduzimanje nacionalnih frekvencija televizijama koje „promovišu nasilje, kao što su Pink i Hepi“, kao i ukidanje programa koji promovišu nasilje i agresiju, poput „rijaliti programa“.²²⁵ Iako su ovo, prema proceni²²⁶ stručnjaka, bili jedni od najmasovnijih protesta od petooktobarskih demonstracija 2000. godine, zahtevi nisu ispunjeni. Jedno obećanje je ipak dato. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić izjavio je da je vlasniku privatne Televizije *Pink* Željku Mitroviću uputio molbu da razmotri mogućnost da ukine rijaliti programe na toj televiziji. Željko Mitrović je tada najavio²²⁷ da, na preporuku Aleksandra Vučića, ukida rijaliti program „Zadruga“. To obećanje nije ispunjeno. U septembru je počela nova sezona rijaliti programa na ovoj televiziji, a jedino što je izmenjeno bio je njegov naziv.

Istraživačka priča 3: Milioni za televizije mimo zakona i uz blagoslov Regulatornog tela za elektronske medije

Televizije sa nacionalnom frekvencijom već godinu dana mogu bez ikakvih posledica da zarađuju milione evra tako što emituju više reklama nego što je zakonom dozvoljeno. Istraživanje CINS-a pokazuje kako sistem, koji bi trebalo da ih spreči u tome, ne funkcioniše.

Naime, Regulatorno telo za elektronske medije (REM), koje bi trebalo da podnosi prekršajne prijave protiv televizija zbog kršenja Zakona o oglašavanju, u poslednjih godinu dana to nije uradilo nijednom, iako televizije nisu uvek poštovalе propis. Prema informacijama do kojih je došao CINS, samo u avgustu prošle godine televizije *Pink* i *Hepi* su napravili više od 800 prekršaja. Time je REM vlasnicima televizija pomogao da bez ikakve kazne prihodeju milione evra.

Ovo je samo još jedna stvar u sistemu koji već ide na ruku onim televizijama koje ne poštuju zakon. Istraživanje CINS-a pokazuje da su i ranijih godina, kada su postupci pokretani, televizije uglavnom prolazile bez kazni na sudu ili su često dobijale minimalne kazne, daleko manje od onoga što televizije zarade mimo zakona.²²⁸

223 Poziv članovima i članicama Saveta REM-a da čuju zahteve građana i da podnesu ostavke, CRTA, 7. 6. 2023.

224 Danica Đokić, Judita Popović podnela ostavku u Savetu REM-a: Prekipelo mi je, postalo je besmisleno ostati u telu koje se ne snalazi u prostoru i vremenu, *Cenzolovka*, 8. 6. 2023.

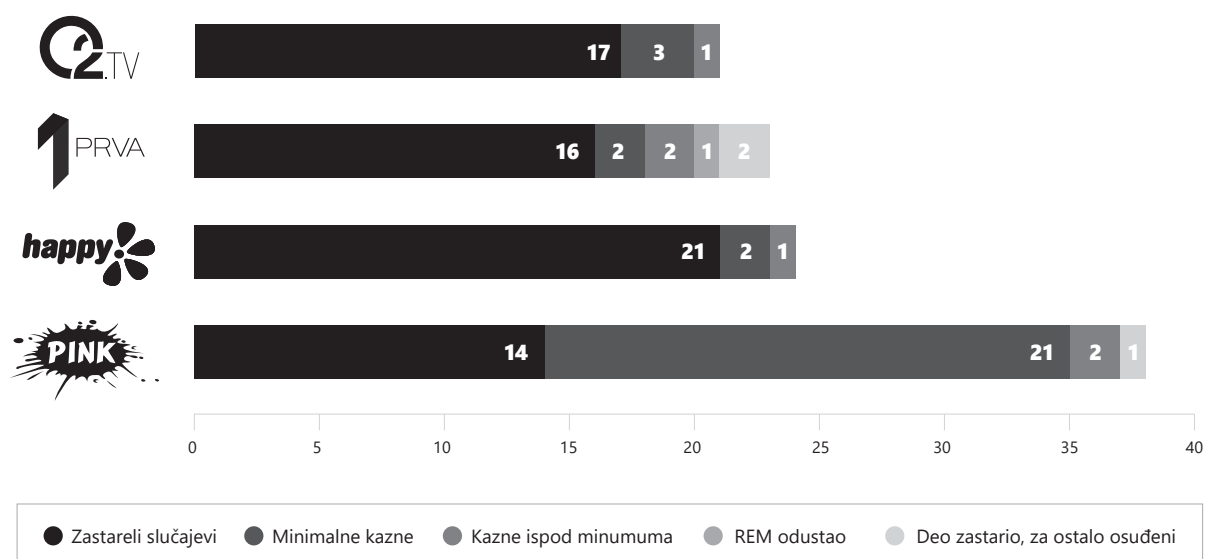
225 Zahtevi građanskih protesta „Srbija protiv nasilja“, pristupljeno 15. 10. 2023.

226 Nikola Kojić, INFOGRAFIKA Ovo je deset najvećih skupova u novijoj istoriji Srbije, *N1*, 30. 5. 2023.

227 Vlasnik televizije Pink najavio da ukida 'Zadrugu' na preporuku Vučića, *Radio Slobodna Evropa*, 25. 5. 2023.

228 „Milioni za televizije mimo zakona i uz blagoslov REM-a“, CINS, 24. 10. 2023.

Ilustracija 8: Kako televizije prolaze na sudu za prekršaje 2018–2022.



Izvor: Prekršajni sud u Beogradu i REM

Komesarka Saveta Evrope: Osigurati bezbednost novinara

U vreme kada su počeli nova školska godina i nova sezona rijaliti programa na Televiziji *Pink*, objavljen je i Izveštaj²²⁹ koji je nakon posete iz marta 2023. godine podnela komesarka Saveta Evrope za ljudska prava Dunja Mijatović. U delu Izveštaja posvećenom slobodi izražavanja, komesarka je ukazala na to da pitanje bezbednosti novinara i dalje predstavlja ozbiljan razlog za brigu u oblasti ljudskih prava. Ona je pozvala nadležne u Srbiji da novinarima osiguraju bezbednost. U vreme pisanja Izveštaja na platformi Saveta Evrope,²³⁰ koja se bavi bezbednošću novinara, bilo je 65 aktivnih slučajeva ugrožavanja bezbednosti novinara u Srbiji, od čega su se 22 odnosila na fizičke napade. U Izveštaju se pominje i pad Srbije na listi Reportera bez granica. Komesarka SE za ljudska prava Dunja Mijatović osvrnula se i na još uvek nerešena ubistva novinara Slavka Ćuruvije, Radislave Dade Vujasinović i Milana Pantića od pre više od 20 godina.²³¹ S druge strane, iz Fondacije Slavko Ćuruvija navode da su dobili informacije da će Apelacioni sud osloboditi prvostepeno osuđene za njegovo ubistvo.²³² Bivši pripadnici državne bezbednosti, osumnjičeni za njegovo ubistvo, prvo su osuđeni na 100 godina zatvora, ali su na tu presudu uložene žalbe. Komesarka je istakla i zabrinutost zbog nepovoljnog okruženja u kom rade organizacije civilnog društva i zaštitnici ljudskih prava, i pozvala nadležne da im osiguraju bezbednost.

U Izveštaju se pominje i zabrinutost zbog česte upotrebe tzv. strateških tužbi protiv učestvovanja javnosti (SLAPP),²³³ a posebno je izdvojen slučaj istraživačkog portala KRIK, koji ima 12 tužbi, a među njima je i jedna koju je podneo sadašnji ministar policije Bratislav Gašić. Iznosi koje se od KRIK-a traže u tužbama kreću se od 400.000 dinara, pa naviše. Cilj ovakvih tužbi jeste vršenje pritiska (uglavnom) na medije ili aktiviste koji o tome pišu.

229 Dunja Mijatović, [Izveštaj nakon posete Srbiji od 13. do 17. marta 2023. godine](#), septembar 2023.

230 [Platforma Saveta Evrope koja se bavi nasiljem nad novinarima](#), pristupljeno 24. 10. 2023.

231 Ibid.

232 Fondacija: [Imamo informacije da je sud doneo oslobađajuću presudu za ubistvo Slavka Ćuruvije](#), 15. 9. 2023.

233 Dunja Mijatović, [Izveštaj nakon posete Srbiji od 13. do 17. marta 2023. godine](#), str. 20–21.

Evropska komisija: Politički i ekonomski uticaj na medije

U polugodišnjem izveštaju Evropske komisije (EK) o stanju u poglavljima 23 i 24 u Srbiji,²³⁴ u delu koji se odnosi na slobodu medija, EK izražava zabrinutost zbog političkog i ekonomskog uticaja na medije, te činjenice²³⁵ da je REM dodelio nacionalne frekvencije televizijama koje su ranije kršile zakonske obaveze, kao i zbog toga što poslednja, peta licenca još nije dodeljena, a rok za to je bio 30 dana. U međuvremenu, Televizija Nova S tužila je REM pred Upravnim sudom zbog probijanja roka. Predsednica Saveta REM-a Olivera Zekić rekla je da oni neće doneti odluku dok se postupak ne završi, pa se na odluku može čekati godinama.

Pored toga, pominje se i nekoliko sudskih sporova između operatera „Telekom Srbija” i privatne firme. U izveštaju se napominje da je država većinski akcionar „Telekoma”, a da su visoki zvaničnici javno iskazali podršku jednom pružaocu usluga, zanemarujući druge. Takođe, dodaje se da su plakati i štandovi, na kojima se reklamira promena operatera, bili i u prostorijama nekih lokalnih samouprava. U dokumentu EK navodi se i da u Srbiji postoji više medija, kao što su „Raša tudej” (RT) ili „Sputnjik”, koji šire manipulativne informacije.

Usvojeni novi medijski zakoni: državi omogućeno da se vrati u vlasništvo medija

Krajem oktobra usvojeni su novi Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o elektronskim medijima. Rokovi za usvajanje zakona probijani su nekoliko puta, a predstavnici udruženja u Radnoj grupi za izmenu zakona su tvrdili da su nadležni „iza leđa” dodali nešto što nije dogovoreno.²³⁶

Iako je prema ocenama predstavnika vlasti javna rasprava (7. 9 – 7. 10) protekla u konstruktivnom i demokratskom tonu, predstavnici medijskih udruženja upozorili su da je javna rasprava služila samo kao paravan i da u nacrtima zakona nema dovoljno garancija za slobodan rad medija. Kao najvažnije tačke neslaganja navode se: jačanje uticaja Saveta za štampu, kao samoregulatornog tela koje bi trebalo da onemogući finansiranje medija koji se bave propagandom; finansiranje medija nacionalnih zajednica, koji su „postali zarobljeni” od momenta kada su prešli u nadležnost nacionalnih saveta, kao i namera države da „legalizuje uticaj na medije” posredstvom Telekoma kao njihovog osnivača.²³⁷

Koalicija za slobodu medija ukazala je da su pojedine odredbe u suprotnosti sa Medijskom strategijom.²³⁸ U njima se prvi put nalazi i Savet za štampu, ali prvobitno ne kao obaveza za medije. Naime, bilo je predviđeno da i mediji koji su kršili Kodeks novinara mogu da dobiju novac iz budžeta na konkursima ako ne priznaju nadležnost Saveta za štampu. Nakon pritiska javnosti, to je izmenjeno, pa je obrisan deo Nacrta zakona u kom se navodi da se to odnosi samo na medije koji prihvataju nadležnost Saveta.

Takođe, medijski stručnjaci upozoravaju da su odredbe kojima se precizira ko može da bude u Savetu REM-a dobre, ali da će, bez ponovnog izbora članova Saveta REM-a u momentu donošenja novog zakona, tu ostati ljudi koji ne zadovoljavaju pomenute kriterijume. Neke od novina koje ova dva zakona treba da donesu medijskoj sferi jesu uvođenje jedinstvenog informacionog sistema za sprovođenje i praćenje sufinansiranja projekata iz oblasti javnog informisanja, redefinisiranje REM-a, te ojačavanje njegove organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti. Međutim, da nema prave namere da se zaista obezbede uslovi za slobodno informisanje, govori činjenica da je, mimo znanja članova Radne grupe koji su radili na izmenama medijskih zakona, Vlada Srbije, tokom noći pred njihovo najavljeno usvajanje, u Zakon o elektronskim medijima dodala dva stava u član 122, koji idu na štetu kablovskih operatera, a u korist emitera sa nacionalnom frekvencijom. Te dopune su predviđale da će, ukoliko operator i pružalac medijske usluge ne postignu dogovor o ceni, REM biti taj koji će odrediti cenu. Nakon konsultacija sa OEBS-om, izbrisana su dva sporna člana, koja su kablovske emitere stavljala u podređeni položaj u odnosu na REM.

234 „Problematične oblasti ostale su problematične”: Novi izveštaj EK o stanju u oblasti vladavine prava u Srbiji, *Danas/Fonet*, 12. 6. 2023.

235 Ibid.

236 Vlada iza leđa radne grupe menja zakon: Otvoreno favorizovanje TV sa nacionalnom frekvencijom, *N1*, 13. 10. 2023.

237 Različita mišljenja o javnoj raspravi o medijskim zakonima, *Beta*, 5. 10. 2023.

238 Koalicija za slobodu medija: Neprihvatljive poslednje predložene izmene Zakona o javnom informisanju i medijima, Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), 7. 9. 2023.

Oba Zakona usvojena su 26. oktobra, na prvoj sednici redovnog jesenjeg zasedanja. Ipak, stručnjaci i u finalnim verzijama zakona vide tri sporne tačke. Zato su Koalicija za slobodu medija i Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) pokrenuli peticiju kojom se od Vlade i narodnih poslanika tražilo²³⁹ da hitno izmene tekst predloga medijskih zakona. Prvo, novi zakoni bi omogućili državnom operateru „Telekom Srbije“ da osniva i kupuje medije. Ovim se omogućava „još jača kontrola države nad informisanjem građana i medijskim tržištem“. Država se ranije obavezala na to da će se povući iz vlasništva u medijima, pa zato stručnjaci ovu promenu vide kao posebno spornu.²⁴⁰ Zatim, oni ukazuju i na to da novi zakoni nisu obavezali REM da postupa po žalbama građana i organizacija, pa ovo telo može da nastavi da „žmuri na kršenja svih pravila profesije“. Na kraju, oni ukazuju i na to da novi zakoni nisu rešili problem funkcionerskih kampanja u medijima. Oni nisu obavezali REM da prati koliko se funkcioneri (predsednik države, predstavnici Vlade, ministri i drugi javni funkcioneri) pojavljuju u najgledanijim medijima tokom kampanje, kao i da o tome obaveštava građane. Peticiju je za manje od jednog dana potpisalo više hiljada ljudi. Ipak, izmene su usvojene sutradan.

Ukupno gledano, ključne tačke neslaganja bile su one koje je već trebalo smatrati rešenim na osnovu Medijske strategije, akta javne politike koji je usvojila Vlada Srbije. Iako se u obrazloženjima oba akta tvrdi da su sačinjeni na osnovu te strategije, to očigledno nije bilo istina. Time se jasno pokazalo da Vlada nije ni imala nameru da reši neke od suštinskih problema u medijskoj sferi, postavivši kao svoje „crvene linije“ ono što je smatrala tačkama očuvanja svog uticaja na medijskom tržištu – čuvanje i jačanje svog uticaja preko preduzeća u državnom vlasništvu i zadržavanje kompromitovanog sastava Saveta REM-a.

PREPORUKE

- Nadležni u Srbiji treba da stvore bezbedne uslove za rad novinara, kao i da brzo istraže zločine protiv njih, uz adekvatne kazne.²⁴¹
- Vlast treba da se bori protiv SLAPP tužbi tako što će novim merama kazniti one koji zloupotrebljavaju mogućnost tužbe, kao i tako što će pružiti praktičnu pomoć onima koji su tuženi.²⁴²
- Iz Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima treba obrisati članove kojima se državnim preduzećima, poput „Telekoma Srbija“ omogućava da budu vlasnici medija, zatim uneti odredbe koji omogućavaju sudsku i građansku kontrolu postupanja REM-a po žalbama građana i organizacija, kao i uneti odredbe koje ograničavaju funkcionersku kampanju.²⁴³
- Regulatorno telo za elektronske medije treba da donese odluku o tome koja televizija će dobiti petu nacionalnu frekvenciju.
- Zvaničnici Srbije treba da se uzdrže od diskursa koji podstiče napade, klevetu ili klevetničke kampanje protiv novinara i ohrabruje njihove počinioc.²⁴⁴

239 Koalicija za slobodu medija i CRTA pokrenuli peticiju za izmene medijskih zakona, Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), 25. 10. 2023.

240 Tamara Filipović Stevanović: *Sporan povratak državnog vlasništva nad medijima u novim medijskim zakonima (VIDEO)*, *Insajder*, 24. 10. 2023.

241 Dunja Mijatović, *Izveštaj nakon posete Srbiji od 13. do 17. marta 2023. godine*, str. 23–24.

242 Ibid.

243 Koalicija za slobodu medija i CRTA pokrenuli peticiju za izmene medijskih zakona, Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), 25. 10. 2023.

244 Ibid.

4.3.2. Sloboda okupljanja

Masovni protesti pod nazivom „Srbija protiv nasilja“ započeli su u maju 2023. godine kao odgovor na nasilne incidente koji su se dogodili u Srbiji početkom tog meseca. Oni su izrasli u platformu na kojoj su građani i opozicija mogli da izraze nezadovoljstvo opštom političkom situacijom u zemlji, a naročito zbog problema postojanja nasilja, stanja medijskih sloboda i odgovornosti određenih političkih figura. Međutim, vlasti su na više načina pokušale da delegitimizuju proteste, etiketirajući pojedinačne organizatore/ke ili učesnike/ce protesta, što samo doprinosi dodatnoj polarizaciji društva. Ovi, ali i drugi protesti tokom izveštajnog perioda nisu prošli bez sporadičnih fizičkih incidenata i pritisaka. Kamere za nadzor i softveri za prepoznavanje lica ne smeju se koristiti tako da odvrćaju građane/ke od učestvovanja u budućim protestima. U međuvremenu, održavanje „Parade ponosa“ prošlo je bez incidenata, ali uz prisustvo jakih policijskih snaga, što je ilustracija kontinuiranih izazova i odnosa vlasti, koji nije dovoljno afirmativan prilikom promovisanja prava i sloboda svih građana/ki, uključujući u to i one koji pripadaju LGBTQ+ zajednici.

Protesti pod nazivom „Srbija protiv nasilja“ traju od maja 2023. godine i uglavnom predstavljaju odgovor na nasilne incidente, koji su se dogodili u Srbiji. Neposredan povod za započinjanje protesta bilo je višestruko ubistvo počinjeno u školi u Beogradu 3. maja, kao i masovno ubistvo izvršeno u okolini Mladenovca 4. maja. Protesti su započeli u Beogradu, gde je do zaključivanja ovog izveštaja održano 26 protesta, a proširili su se i na druga mesta u Srbiji. Ovi protesti su ocenjeni kao najmasovniji protesti još od petog oktobra 2000.²⁴⁵

Poslanici opozicionih stranaka izneli su i zahteve protesta „Srbija protiv nasilja“, u kojima su tražili zabranu onih štampanih medija koji promovišu nasilje, smenu rukovodstva Radio-televizije Srbije (RTS), utvrđivanje institucionalne odgovornosti i ostavke nadležnih ministara prosvete i unutrašnjih poslova, kao i direktora Bezbednosno-informativne agencije.²⁴⁶

✘ **ALARM: Etiketiranje organizatora i učesnika protesta „Srbija protiv nasilja“**

Predstavnici vlasti i provladini mediji etiketirali su učesnike/ce i organizatore/ke protesta „Srbija protiv nasilja“ na različite načine. Među prvima se oglasila ministarka za brigu o porodici i demografiju Darija Kisić, koja je stranke koje su organizovale protest etiketirala kao „opoziciju Srbiji“.²⁴⁷ Predsednik Narodne skupštine Aleksandar Orlić izrekao je da stranke koje organizuju protest zapravo „priželjkuju izlivanje besa na ulice“.²⁴⁸ Član predsedništva Srpske napredne stranke (SNS) i narodni poslanik Vladimir Đukanović etiketirao je organizatore protesta, nazvavši ih ispostavom zapadnih službi, koji namerno provociraju vlast da burno reaguje.²⁴⁹

Posebna politička meta predstavnika vlasti bio je i student Pavle Cicvarić zbog govora na sedmom protestu „Srbija protiv nasilja“. Prvo je državni sekretar u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave Đorđe Dabić na Tviteru izneo optužbe na račun porodice Pavla Cicvarića.²⁵⁰ Nakon toga je na zasedanju Narodne skupštine ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu Aleksandar Martinović nastavio da etiketira porodicu Cicvarić, nazvavši ih stranim plaćenicima i iznevši njihove lične podatke, te nabrojivši imovinu oca studenta, uz obrazloženje da „kada student uzme megafon u ruke i govori na političkom skupu on više nije samo student, on je politički aktivista“, te da „kada uđete u svet politike, onda morate da budete spremni, ne samo da zadajete udarce, nego da ih i primate“.²⁵¹

245 Ivica Petrović, „Najmasovniji protesti u novijoj istoriji Srbije“, *Deutsche Welle*, 20. 5. 2023.

246 „Opozicija pozvala građane u šetnju protiv nasilja u ponedeljak“, *N1*, 5. 5. 2023.

247 „Ministarka Kisić o organizatorima današnjeg protesta: Oni su opozicija Srbiji“, *Blic*, 8. 5. 2023.

248 Nenad Nešić, „Zašto vlast i tabloidi burno reaguju na najavljeni protest opozicije?“, *N1*, 8. 5. 2023.

249 Vladimir Đukanović, „Razum, šta to beše“, *Politika*, 25. 5. 2023.

250 Vojin Radovanović, „Targetiranje studenta, slika s Kolumijom, bahato ponašanje i pendrek: Po čemu sve javnost zna državnog sekretara Đorđa Dabića?“, *Danas*, 27. 6. 2023.

251 Maja Nikolić, „Kako je student, samo zbog učešća na protestima, postao politička meta vlasti“, *N1*, 30. 6. 2023.

Poseban vid delegitimizovanja protesta bilo je umanjivanje broja učesnika na protestima. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić je protest na kom se procenjuje da je bilo 50.000 ljudi²⁵² okarakterisao kao „suvu politiku“, te rekao da je na protestu bilo maksimalno 9000 ljudi.²⁵³ Portal „Informer“ je manipulisao činjenicama, objavivši fotografiju gotovo praznog platoa ispred Narodne skupštine, na kojem je protest trebalo da počne, čime je implicirao da nema odziva građana. Međutim, čitaoci lista „Informer“ nisu mogli da vide da je protestna šetnja u tom trenutku već bila započeta i da su se hiljade ljudi zapravo nalazile ispred Vlade.²⁵⁴ Analitičari su u medijima bliskim vlastima govorili da je cilj protesta izazivanje sukoba i haosa, kao i da migranti popunjavaju brojke, jer nema dovoljno učesnika.²⁵⁵

Predsednik Srbije je javnim komentarisanjem ličnih preferencija voditelja dnevnika RTS-a u vezi sa „lajkovanjem“ objava²⁵⁶ o protestima izvršio pritisak na novinare te kuće i doprineo autocenzurisaniu i potkopavanju poverenja javnosti u medije, što može negativno uticati na demokratiju i slobodu izražavanja u Srbiji.

Nadalje, predsednik Srbije je etiketirao i profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu Miodraga Jovanovića, koji je bio jedan od govornika na protestu „Srbija protiv nasilja“. On je profesora Jovanovića nazvao „besprizornim likom“ i izneo navode o primanjima profesora Jovanovića, koji njemu ne mogu biti dostupni bez povrede zakona.²⁵⁷

Etiketiranje organizatora i učesnika protesta „Srbija protiv nasilja“ može stvoriti neprijateljsku atmosferu i dodatno polarizovati društvo. Ovakva dela potkopavaju demokratski dijalog i slobodu izražavanja, a nepravedno kategorišu građanske inicijative i opozicione stranke kao antidržavne, što može uticati na to da se građani suzdrže od organizovanja ili učestvovanja u mirnim javnim okupljanjima. Bilo da jesu bilo da nisu deo šire strategije delegitimizovanja opozicije i minimiziranja njihovog uticaj u društvu, takva etiketiranje potkopavaju temelje demokratije i evropskih vrednosti ka kojima naše društvo teži.

Pritiscima i zastrašivanjima bili su izloženi i organizatori drugih protesta u Srbiji. Tako je jedan od organizatora protesta poljoprivrednika izjavio da mu je javljeno da je grupa od dvadesetak momaka došla u njegovo selo da bi sa njim razgovarala pre protesta. Koliko je stvar ozbiljna, pokazuje i to da su on i njegova porodica dobili policijsko obezbeđenje.²⁵⁸ Država ima obavezu da preduzme mere kako bi organizatorima protesta omogućila da ne budu u strahu od toga da će biti izloženi fizičkom nasilju. Takav strah može odvratiti pojedince ili udruženja da učestvuju ili organizuju javna okupljanja.

Na kraju, iako vladajuće stranke takođe imaju pravo da organizuju mitinge podrške, što je zaštićeno pravom na slobodu mirnog okupljanja, zabrinjavaju pritisci na građane da dođu na miting „Srbija nade“, kao i zloupotreba javnih resursa za potrebe tog okupljanja. Naime, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) otkrio je da su za prevoz hiljada građana iz cele Srbije na miting „Srbija nade“ 26. maja korišćena vozila u vlasništvu javnih ustanova, opština i gradova.²⁵⁹ Zbog ćutanja ustanova nije jasno da li su i u kojim su slučajevima ustanove stavljale na raspolaganje prevoz Srpskoj naprednoj stranci uz naknadu, ko je naknadu platio i da li će se ti troškovi naći u izveštajima koji se podnose Agenciji za sprečavanje korupcije.

Pravo na slobodu mirnog okupljanja podrazumeva i pravo svih da ne budu primorani da učestvuju u okupljanju.²⁶⁰ Sa tim u vezi, nedopustiva je zloupotreba položaja vlasti, kojom se vrši pritisak na zaposlene u javnim preduzećima da idu ili ne idu na određene proteste. Zabrinjavaju navodi da se građani prisiljavaju

252 „Protest protiv nasilja: Građani tražili ostavke, organizatori – na ulici 50.000“, *N1*, 8. 5. 2023.

253 Gordana Petković „Vučić: Precizno izbrojano, na protestu bilo 9.000 ljudi“, *Nova.rs*, 9. 5. 2023.

254 Milica Ljubičić, „Informerova manipulacija fotografijom: Slika praznog platoa ispred Narodne skupštine kao 'dokaz' da protest nije uspeo“, *Raskrikavanje*, 9. 5. 2023.

255 „Tabloidi o protestu: 'Šačica blokirala Gazelu', 'šljokanje', četnici i migranti“, *N1*, 12. 5. 2023.

256 Emina Kovačević, „Vučić prebrojava voditelje RTS koji lajkaju proteste“, *N1*, 13. 6. 2023.

257 Jelena Jelovac, „Vučić prekršio Krivični zakonik odavanjem podataka o profesoru Jovanoviću: Zaprećena kazna od jedne do tri godina zatvora“, *Nova.rs*, 15. 6. 2023.

258 Ivan Mitkovski, „Pretnje jednom od organizatora protesta poljoprivrednika, policija ga obezbeđuje“, *N1*, 15. 4. 2023.

259 Jovana Tomić, Ivana Milosavljević, „Na miting SNS-a vozilima državnih institucija“, *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije*, 1. 6. 2023.

260 ESLJP, *Kudrevičius i drugi protiv Litvanije* [Vv], 2015, stav 91; *Djavit An protiv Turske*, 2003, stav 56.

da dolaze na skupove vladajuće stranke i da se za te potrebe od direktora i radnika u javnim ustanovama i preduzećima zahteva da dostave spiskove ljudi koji će doći.²⁶¹ Sa druge strane, radnik preduzeća „Pošte Srbije“ iz Sremske Mitrovice istakao je da je pod pritiskom da će zbog odlaska na proteste protiv nasilja ili dobiti umanjene plate ili otkaz.²⁶² U demokratskom društvu je nedopustivo da bilo ko zbog legitimnog političkog mišljenja trpi posledice, naročito ovako drastične posledice. Svako mora da bude slobodan da sopstvenom voljom odluči da li će ili neće ići na bilo koji skup.

Sporadični incidenti na protestima, neujednačena reakcije policije

Nažalost, mirni protesti nisu prošli bez sporadičnih incidenata. Nepoznate osobe su tokom jednog protesta nasrnule na Savu Manojlovića iz pokreta „Kreni-Promeni“. Ovakav napad je ocenjen kao pokušaj da se izazove tuča i obesmisli protest.²⁶³ Pred početak protesta protiv nasilja u Gornjem Milanovcu jedan muškarac je kolima uleteo u masu okupljenih ljudi i tom prilikom povredio dete, a nakon toga je pobjegao.²⁶⁴ Osnovno javno tužilaštvo u Gornjem Milanovcu mu je odredilo pritvor od 30 dana.²⁶⁵ Sličan incident dogodio se i tokom protesta na Savskom nasipu kada je jedna žena automobilom ušla u masu okupljenih građana/ki, nakon čega je došlo do fizičkog obračuna te žene i jedne od učesnica protesta. U ovom slučaju policija u civilu, koja je bila prisutna, udaljila je ženu i od nje uzela izjavu.²⁶⁶

Policija je, međutim, bila daleko od zaštite javnog reda i bezbednosti građana kada se sukobila sa ekološkim aktivistima, koji su protestovali protiv izgradnje vidikovca na planini Kablar. Zbog dolaska predsednice Vlade na tu lokaciju, policija je pohapsila aktiviste koji su je čekali sa transparentima.²⁶⁷ Ovakvo postupanje policije veoma zabrinjava i direktno je suprotno standardima i praksi Evropskog suda za ljudska prava. Mešanje u slobodu okupljanja, koje uključuje prekidanje skupa ili hapšenje učesnika, može biti opravdano samo izuzetno, kada postoje ozbiljni rizici predviđeni zakonom, i to tek nakon što su učesnici dobili dovoljno prostora da izraze svoje stavove.²⁶⁸

„Parada ponosa“ bez zabrane i bez incidenata

Jedanaesta „Parada ponosa“ u Beogradu prošla je bez incidenata, ali pod jakim policijskim obezbeđenjem. Održana pod sloganom „Nismo ni blizu“, podsetila je da su zahtevi učesnika/ca isti još od 2014. godine. Od predstavnika vlasti paradi je prisustvovala samo ministarka za evropske integracije.²⁶⁹ Prema procenama organizatora, na skupu je bilo 15.000 učesnika/ca, dok je kordon policije stajao između ovog skupa i kontraskupa, koji su činili protivnici parade. Važno je istaći da se, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, mora obezbediti i pravo protivnika određenog skupa da održe kontraskup, ali tako da učesnici prvobitnog skupa ne budu izloženi strahu i fizičkom nasilju. Država je ta koja mora da pronađe način da obezbedi da se oba skupa održe uz mere koje najmanje ograničavaju,²⁷⁰ što nije bio slučaj sa „Evroprajdom“ 2022. godine.²⁷¹ Međutim, kako bi se parade ponosa ubuduće održavale bez prisustva velikih policijskih snaga, potrebno je da predstavnici vlasti „koriste svako moguće sredstvo, na primer davanjem javnih izjava pre skupa, kako bi zastupali, bez dvosmislenosti, tolerantan i pomirljiv stav i kako bi upozorili potencijalne prekršiocyte zakona o prirodi mogućih sankcija“.²⁷²

261 N. Kovačević, „Za direktore škola kvota 20 ljudi, za Užice od 2.500 do 3.000: Kako se primoravaju radnici u javnom sektoru da idu na miting SNS?“, *Danas*, 24. 5. 2023; Jelena Đukić Pejić, „Nikog on ne sili na miting, ali kad te pogleda u oči...“, *Deutsche Welle*, 24. 5. 2023.

262 Dimitrije Đurić, „Radnik Pošte išao na proteste, pa od firme dobio ‘pismo’ – manja plata ili otkaz“, *N1*, 15. 8. 2023.

263 „Savo Manojlović napadnut na protestu, građani oterali ekstremne desničare“, *Beta*, 19. 5. 2023.

264 „Pred protest u Gornjem Milanovcu, vozač uleteo kolima u masu i udario dete“, *Danas*, 25. 8. 2023.

265 „Gornji Milanovac: Pritvor od 30 dana vozaču koji je udario dete na početku protesta protiv nasilja“, *Beta*, 29. 8. 2023.

266 „(VIDEO) Tuča na Savskom nasipu: Pokušala da rastera blokadu, aktivistkinja je polila vodom“, *N1*, 10. 9. 2023.

267 „VIDEO: ‘Tuku nas, brutalno nas hapse’: Čuta i ekološki aktivisti se sukobili s policijom na Kablaru“, *N1*, 4. 10. 2023.

268 ESLJP, *Navalny protiv Rusije* [Vv], 2018, stav 137) i *Éva Molnár protiv Mađarske*, 2008, stavovi 42–43.

269 „LGBT+ i Srbija: Parada ponosa u Beogradu bez incidenata, zašto ‘nismo ni blizu’ prava ove zajednice“, *BBC News na srpskom*, 9. 9. 2023.

270 ESLJP, *Plattform ‘Ärzte für das Leben’ protiv Austrije*, 1988, stav 32; ESLJP, *Fáber protiv Mađarske*, 2012, stav 43.

271 „Upravni sud odbio žalbu na zabranu Evroprajd šetnje u Beogradu“, *Radio Slobodna Evropa*, 17. 9. 2022.

272 ESLJP, *Identoba i drugi protiv Gruzije*, 2015, stav 99.

Zabrinjavajuće posledice potencijalne upotrebe kamera i softvera za prepoznavanje lica

Polemika između aktivista za zaštitu privatnosti i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) traje već više od godinu dana povodom postavljanja kamera za nadzor na ulicama Beograda, ali i na ulicama drugih mesta u Srbiji. Iako MUP tvrdi da Huawei kamere ne koriste softver za prepoznavanje lica, zabrinjava već sama mogućnost masovnog snimanja javnih prostora i potencijalno neselektivno upoređivanje zabeleženih podataka sa bazom biometrijskih informacija bez sudskog nadzora. Ovo može negativno uticati na pravo građana na slobodu okupljanja, posebno ako postoji rizik od zloupotrebe biometrijskih podataka radi profilisanja i diskriminisanja učesnika protesta, što predstavlja pretnju demokratskim vrednostima i pravima na privatnost i slobodu izražavanja.²⁷³

PREPORUKE

- Nosioци vlasti treba da, umesto etiketiranja i pritiska na organizatore i učesnike protesta, pokrenu otvoreni dijalog kako bi razumeli uzroke, poruke i zahteve protesta i kako bi radili na donošenju konstruktivnih rešenja i smanjenju podeljenosti u društvu.
- Predstavnici vlasti i osobe na pozicijama moći u javnim ustanovama/preduzećima moraju u potpunosti da poštuju prava građana/ki i zaposlenih u javnim ustanovama/preduzećima na iskazivanje svog političkog ili društvenog stava. Hitno je potrebno prestati sa pritiscima da se učestvuje ili da se ne učestvuje na protestima, dok odgovorni za pritiske treba da budu adekvatno sankcionisani.
- Policijski službenici moraju da prekidaju skup i/ili da hapse učesnike i organizatore skupa samo izuzetno, onda kada druge mere nisu urodile plodom, i to samo u slučaju da postoje ozbiljni rizici predviđeni zakonom, kao i tek nakon što su učesnici dobili dovoljno prostora da izraze svoje stavove.

4.3.3. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa

Nakon dva masovna ubistva početkom maja i izjave predsednice Vlade Republike Srbije da „sistem nije zakazao“ traženi su odgovori i odgovornost za ukupno nasilje u društvu, kojih nije bilo, posebno ne onih systemske prirode. Predlog predsednika države da se spusti granica za krivičnu odgovornost sa 14 na 12 godina naišao je na neslaganje stručne javnosti i civilnih organizacija. Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama takođe je izazvao negodovanje i upozorenja, posebno u odnosu na predlog da boravak deteta koje se sudskom odlukom smešta u psihijatrijsku ustanovu može da bude neograničen. O tome da je sistem zakazao kada je reč o primeni mera iz oblasti Načela nediskriminacije i položaja osetljivih (ranjivih) društvenih grupa, posebno kada je reč o primeni mera u vezi sa pravima deteta, redovno je pisano u Alarm izveštajima, a napretka u toj oblasti nije bilo ni u ovom izveštajnom periodu. Dosledno se ponavljaju iste preporuke u vezi sa primenom ljudskih prava iz međunarodnih ugovora, koje je Srbija potvrdila, što takođe pokazuje nedovoljnu posvećenost nadležnih.

Događaji bez presedana koji su obeležili ovaj izveštajni period dogodili su se 3. i 4. maja 2023. godine, kada su izvršena dva masovna ubistva – jedno u Ogljednoj osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ u centralnoj beogradskoj opštini Vračar, a drugo u selima Dubona i Malo Orašje (u opštinama Mladenovac i Smederevo). Ubijeni su devetoro učenika i čuvar škole „Ribnikar“, a ranjeni su pet učenika i nastavnica. Samo dan kasnije (u noći između 4. i 5. maja) ubijeno je osam mladih ljudi i ranjeno još četrnaestoro. Ovi nezapamćeni događaji biće upamćeni i po izjavi predsednice Vlade Republike Srbije da „sistem nije zakazao“,²⁷⁴ kao i po 10 mera koje je javnosti predstavio predsednik Srbije²⁷⁵ (za koje ne znamo da li su rezultat nekakve konsultacije sa resornim ministrima ili stručnjacima). Istovremeno, načelnik Policijske uprave za Grad Beograd pokazao je spisak sa imenima dece iz škole „Ribnikar“, koja je trebalo da budu ubijena, što su

273 Za više o ovoj temi, videti: 4.3.7. Zaštita podataka o ličnosti.

274 „Ana Brnabić: Sistem nije zakazao, kakve god mere da donesemo ne bi sprečili ono što se dogodilo“, *Danas/FoNet*, 4. 5. 2023.

275 Jelena Stefanović, „Ovo je 10 mera koje je predložio Vučić kako bi se sprečile buduće tragedije“, *Telegraf*, 3. 5. 2023.

preneli svi tabloidni mediji. Na to je reagovao Savet škole, tražeći odgovornost za nezakonito objavljivanje ličnih podataka. Utvrđivanje toga ko je odgovoran za objavu spiska dece trajalo je mesecima, ali je bilo bez epiloga. Načelnik policije ponudio je ostavku, koju nadležni nisu prihvatili. Ostavku je podneo ministar prosvete, smenjena je direktorka škole, a disciplinski su kažnjene pedagoškinja, psihološkinja i sekretarka škole.²⁷⁶

Vlada je uspostavila Savet za sprečavanje vršnjačkog nasilja i održano je nekoliko sednica na kojima su razmatrani predlozi mera. Ministarstvo nadležno za informisanje i telekomunikacije oformilo je Radnu grupu za bezbednost dece na internetu, a izveštaj ove grupe predat je Savetu za sprečavanje vršnjačkog nasilja (uglavnom sadrži predloge o pojačanom roditeljskom nadzoru i krivičnim sankcijama). Započete su izmene dva medijska zakona,²⁷⁷ ali to neće uvesti red u ovu oblast, jer Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i sada ima zakonske osnove da sankcioniše pružaoce medijskih usluga, koji promovišu nasilje, ali ih ne upotrebljava zbog političkog uticaja.

Povodom predloga mere o testiranju učenika na droge, ministarka zdravlja je izjavila da je reč o dodatnom trošku, kao i da je pitanje da li bi roditelji prihvatili takvu aktivnost, te da je potrebno da se „struka pozabavi tim pitanjem“. Predlog predsednika da se spusti uzrasna granica za krivičnu odgovornost (sa 14 na 12 godina) naišao je na neslaganje stručne javnosti²⁷⁸ i za sada se ne pominje. U međuvremenu, na javnu raspravu je stavljen Nacrt zakona o dopunama *Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama*. Uvođenje dopuna obrazloženo je potrebom da se dodatno uredi dijagnostika i lečenje krivičnopravno neodgovorne dece, „koja su ispoljila obeležja najtežih krivičnih dela, i koja, s obzirom na ispoljeni poremećaj mentalnog zdravlja predstavljaju ozbiljnu opasnost za društvenu zajednicu“.²⁷⁹ Ponuđena rešenja izazvala su pažnju stručne javnosti, posebno predlog da boravak deteta u psihijatrijskoj ustanovi može da bude neograničen.²⁸⁰

Autonomni ženski centar (AŽC), članica koalicije prEUgovor, predala je komentare na Nacrt dopuna ovog zakona, ukazujući na to da su prava dece i kao učinilaca i kao žrtava/svedoka krivičnih dela u postojećim zakonima potpuno zanemarena. Ključna zamerka ovim dopunama je to što se predlogom uspostavljaju stroža pravila za dete nego za odraslu osobu, koje se odlukom suda smešta u psihijatrijsku ustanovu. Istovremeno, ne garantuje se postavljanje punomoćnika – advokata po službenoj dužnosti (nezavisnog od zakonskog zastupnika/staraoca deteta). Takođe, potpuno uskraćivanje prava deteta smeštenog u psihijatrijsku ustanovu da ima kontakt sa članovima porodice krši osnovna prava deteta, posebno ako se u vidu ima to da postoje tehnološke mogućnosti da kontakt bude kontrolisan i da ne bude direktan.²⁸¹

Iako su tokom kratke javne rasprave predstavnici strukovnih udruženja, organizacije civilnog društva, međunarodne organizacije i pojedinci uputili nadležnom ministarstvu komentare, u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o ovom Nacrtu nema informacija o tome koji komentari su prihvaćeni (i zašto), a koji odbijeni (i zašto). U završnom pasusu Izveštaja, koji ima dve strane, navodi se da je Ministarstvo zdravlja u saradnji sa relevantnim institucijama sagledalo sve komentare i prihvatilo predloge koji se odnose na izmenu određenih formulacija i preciziranje pojedinih odredaba Nacrta zakona radi potpune usaglašenosti sa međunarodnim konvencijama i Ustavom Republike Srbije.²⁸² Na sajtu e-Konsultacije²⁸³ još uvek nije objavljen Nacrt zakona nakon javne rasprave.

276 „Tri meseca nakon masovnih ubistava u Srbiji sankcionisane samo četiri osobe“, *Aljazeera*, 3. 8. 2023.

277 Ova dva zakona usvojena su na sednici Narodne skupštine 26. 10. 2023. godine, čiji je dnevni red sadržao 60 tačaka.

278 Nevena Bogdanović, „Krivična odgovornost dece: Šta namerava Srbija, a šta kažu međunarodne konvencije?“, *Radio Slobodna Evropa*, 9. 5. 2023.

279 Ministarstvo zdravlja, Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, 20. 7. 2023.

280 V. Jeremić, „Šta se desilo sa 10 hitnih Vučićevih mera nakon Ribnikara: Koje su realizovane, koje su na čekanju, a od kojih se odustalo?“, *Danas*, 23. 8. 2023.

281 „AŽC predao komentare na Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama“

282 Ministarstvo zdravlja, Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, 20. 7. 2023.

283 Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, *e-Konsultacije.gov.rs*

Sistem je zakazao mnogo ranije!

O tome da je „sistem zakazao“ kada je reč o primeni mera iz oblasti *Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa*, posebno o merama u vezi sa pravima deteta, redovno je pisano u Alarm izveštajima. U *Izveštaju za sprovođenje revidiranog AP za Poglavlje 23* za drugi kvartal (april–jun) 2023. godine, kao i do sada dodaju se opisi aktivnosti, ali ne i procene postignutih rezultata (ostvarenih promena). Nedostaje (samo)kritičnost u obrazloženju kašnjenja realizacije planiranih mera i aktivnosti, koja bi jasnije pozvala sistem na odgovornost. Koordinaciono telo za sprovođenje AP 23 (na sastanku 4. 8. 2023. godine²⁸⁴) poziva nadležne na sprovođenje mera i aktivnosti, posebno onih koje značajno kasne, i ponavlja prethodno date preporuke. A stanje je sledeće:

U vezi sa zabranom diskriminacije (17 planiranih aktivnosti), dve aktivnosti su označene kao delimično realizovane (nadzor nad primenom *Strategije o prevenciji i zaštiti od diskriminacije* i pratećeg AP, kao i jačanje kapaciteta Kancelarije, sada Ministarstva za ljudska i manjinska prava, radi primene ove Strategije). Nije realizovana (očigledno preko potrebna) obuka za policijske službenike o upravljanju konfliktima i posredovanju u lokalnoj zajednici. U vezi sa pitanjima *rodne ravnopravnosti* (10 planiranih aktivnosti), jedna aktivnost je označena kao delimično realizovana (odnosi se na razvoj *Strategije za sprečavanje nasilja nad ženama i u partnerskim odnosima i AP*). U Izveštaju se navodi da je započeto prikupljanje predloga za formiranje radne grupe, koja će, uz podršku UN Women, izraditi AP (čija izrada inače kasni treću godinu). Takođe, navedeno je da nije realizovana jedna aktivnost, odnosno praćenje primene AP za sprečavanje nasilja, jer dokument nije ni izrađen. U vezi sa pravima *osoba sa mentalnim invaliditetom* (sedam planiranih aktivnosti) navodi se da nisu realizovane dve (usvajanje izmena i dopuna *Porodičnog zakona*, čiji je cilj ukidanje postojećeg sistema potpunog lišenja poslovne sposobnosti), odnosno Radna grupa je izradila predlog koji je 30. 6. 2023. dostavljen nadležnom Odboru Vlade radi donošenja zaključka o sprovođenju javne rasprave. Nije realizovana ni aktivnost usvajanja izmena i dopuna *Zakona o vanparničnom postupku*, jer je povezana sa izmenama *Porodičnog zakona*.

Najveće kašnjenje u sprovođenju aktivnosti i dalje je u oblasti *zaštite prava deteta*. Od 22 planirane aktivnosti, nije realizovano čak osam, a delimično su realizovane četiri aktivnosti, što govori da i nakon događaja od 3. i 4. maja 2023. stanje nije promenjeno u odnosu na prethodni kvartal. Nije realizovano uspostavljanje centara za decu, mlade i porodicu, zato što nisu stvorene zakonske pretpostavke, ali se u Izveštaju navodi da nadležno ministarstvo planira da usvoji standarde za usluge, kao i koncept modela centara, te da uz donatorsku pomoć (IPA 24/27) sprovede proces transformacije najmanje četiri ustanove. Nije realizovano unapređenje sistema novčanih davanja (tek je formirana Radna grupa za izmene zakona). Nije realizovana aktivnost unapređenja postojećih resursa u velikim i malim rezidencijalnim ustanovama za decu – formirana je Radna grupa za primenu Predloga AP *Strategije za decentralizaciju i razvoj usluga socijalne zaštite*, a čeka se javna rasprava. Nije realizovana analiza efekata organizacionog modela u centrima za socijalni rad, a nadležno ministarstvo u saradnji sa UNICEF-om angažovalo je eksperta koji će izraditi analizu, kao osnovu za unapređenje postojećeg Pravilnika. Nisu urađene izmene i dopune Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Nisu doneti podzakonski akti, kojima se bliže uređuje primena vaspitnih naloga. Nije uvedeno posttraumatsko savetovanje i podrška za decu žrtve/svedoke u krivičnom postupku. Nisu izrađeni posebni protokoli za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, i stvaranje pretpostavki za obaveznost njihove primene u posebnim oblastima (pravda, policija i socijalna zaštita).

Delimično su realizovane aktivnosti razvoja kapaciteta pružalaca usluga socijalne zaštite u skladu sa procesima deinstitutionalizacije i decentralizacije sistema. Delimično je realizovano povećanje primene vaspitnih naloga i davanje prioriteta restorativnom pristupu prilikom postupanja sa maloletnim učiniocima krivičnih dela. Delimično je realizovano unapređenje prakse za vođenje podataka u sudovima (evidencije o poštovanju principa „najboljeg interesa deteta“ u građanskim postupcima). Delimično je realizovan i nadzor nad sprovođenjem *Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja i pratećeg AP*. Dakle, ima mnogo nezapočetih ili nedovršenih mera i aktivnosti, koje ukazuju na to gde su sve Vlada i sistem zakazali, ali ne upućuju na odgovornost, a novi vanredni parlamentarni izbori odložiće (po ko zna koji put) njihovu realizaciju.

284 Ministarstvo pravde, Izveštaj o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.

Izveštaj komesarke Saveta Evrope za ljudska prava – saglasan nalazima Alarm izveštaja

Komesarka Saveta Evrope za ljudska prava Dunja Mijatović objavila je Izveštaj nakon svoje posete Srbiji 13 – 17. marta 2023. godine,²⁸⁵ sa preporukama u kojima je fokus na tranzicionoj pravdi, slobodi izražavanja i udruživanja, kao i na pravima žena i rodnoj ravnopravnosti. Uz priznanje za jačanje legislative i okvira javnih politika za rodnu ravnopravnost u prethodnom periodu, pozvala je i na udvostručene napore u borbi sa upornim rodnim diskriminatornim stereotipima, koji doprinose ponavljanju rodno zasnovanog nasilja. Pokazala je ozbiljnu zabrinutost zbog prisustva svih oblika nasilja protiv žena, urgirajući na tome da vlasti adresiraju tu pojavu donošenjem zakona koji su u potpunosti usaglašeni sa relevantnim standardima, kao i da intenziviraju njihovu implementaciju. Sve ovo Srbija je već dobila u preporukama GREVIO ekspertske grupe i Komiteta stranaka Istanbulske konvencije.

Komesarka za ljudska prava pozvala je vlasti u Srbiji da preduzmu odlučnu akciju kako bi rešile problem digitalnog nasilja prema ženama i devojčicama. Pohvalila je krucijalni rad organizacija civilnog društva u ovoj oblasti i pozvala nadležne da ovim organizacijama obezbede stabilno finansiranje, kao i da sarađuju i bolje koriste njihove usluge podrške. Takođe, pozvala je vlasti i da obezbede bezbedno i odgovarajuće okruženje za rad civilnih organizacija i branitelja/braniteljki ljudskih prava, kao i da zaustave široko rasprostranjenu upotrebu strateških tužbi (SLAPPs) protiv novinara, branitelja/braniteljski ljudskih prava i aktivista.

Antidiskriminaciona politika – mnogo aktivnosti, malo pozitivnih promena

Srbija je u maju 2023. u okviru četvrtog ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda dobila 268 preporuka (od 94 države članice UN) u odnosu na koje se izjasnila (odmah za 200 preporuka, a najavljeno je da će se za 68 preporuka Vlada izjasniti do jesenjeg zasedanja Saveta za ljudska prava UN, koje se održava od 11. 9. do 13. 10. 2023. godine).²⁸⁶ Dosledno se ponavlja najveći broj preporuka za unapređenje stanja u istim oblastima: prava dece, zaštita od nasilja, posebno u porodici, zaštita od rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima, medijske slobode, reforma pravosuđa i procesuiranje ratnih zločina.

Početak juna je osnovano Koordinaciono telo za unapređenje položaja Roma i Romkinja, a u septembru je održana konstitutivna sednica. U junu je održana 19. sednica Saveta za praćenje primene preporuka UN za ljudska prava. Održan je i društveni dijalog o mentalnom zdravlju mladih (kao i još tri u vezi sa pitanjima rodne ravnopravnosti). Skupštinski Odbor je početkom septembra prihvatio Predlog zakona o potvrđivanju *Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*.

Još uvek nema javno dostupnog izveštaja o primeni *Zakona o rodnoj ravnopravnosti* za 2022. godinu, ali su javno dostupni izveštaji o primeni AP tokom 2022. za tri strateška dokumenta (za prevenciju i zaštitu od diskriminacije, za rodnu ravnopravnost i za socijalno uključivanje Roma i Romkinja), sa pregledom u eksel tabeli (često bez oznaka za ostvarene vrednosti i uglavnom bez oznake za realizaciju sredstava za aktivnosti). Ministarstvo je realizovalo i niz aktivnosti promotivnog karaktera²⁸⁷ (za neke, poput obilaska poplavljenih područja i podele ključeva za socijalne stanove, nije jasno zašto su realizovane u okviru ovog Ministarstva). Takođe, Ministarstvo je otvorilo i rekordni broj javnih poziva za članstvo u radnim grupama (čak devet u periodu od jula do početka septembra), a realizovani su i javni pozivi za projekte u vezi sa različitim temama.²⁸⁸

Međutim, brojni izveštaji domaćih i međunarodnih organizacija potvrđuju da su ljudska prava u Srbiji obesmišljena, da ne funkcionišu mehanizmi koji štite individualne i kolektivne slobode niza društvenih grupa i da je porastao pritisak na branitelje/braniteljske ljudskih prava, novinare i migrante u javnom prostoru. Država je potpuno odustala od suočavanja s prošlošću, što pogoduje porastu nacionalizma,

285 COUNTRY VISIT REPORT, *Serbia: step up efforts to face the past, safeguard freedom of expression and assembly and protect women from violence*, Strasbourg, 28. 9. 2023.

286 54th regular session of the Human Rights Council: Reports, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Serbia A/HRC/54/18, *Addendum A/HRC/54/18/Add.1*

287 Učestvovanje na konferencijama, tribinama, sastancima, posete, čestitke, razgovori sa predstavnicima domaćih i međunarodnih tela.

288 *Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Vesti*.

govora mržnje, veličanja ratnih zločinaca – sve suprotno politici nediskriminacije i poboljšanju položaja ranjivih društvenih grupa.²⁸⁹

PREPORUKE

- Potrebno je dosledno raditi na primeni prihvaćenih međunarodnih standarda i preporuka u oblasti zaštite ljudskih prava.
- Trebalo bi da prikaz ostvarenih efekata bude jedina relevantna ocena napretka u oblasti *Načelo nediskriminacije i položaj ranjivih društvenih grupa*, umesto nagomilavanja informacija o realizovanim aktivnostima.
- Ponavljamo preporuku da je nužno zaustaviti trend derogiranja dostignutih ljudskih prava ranjivih društvenih grupa, te da je neophodno svim predstavnicima organizacija civilnog društva garantovati bezbednost (fizičku i psihičku), kao i obavljanje aktivnosti bez pritisaka i straha od represije.

4.3.4. Rodna ravnopravnost i nasilje prema ženama

U centar pažnje politike prema ženama stavljaju se pronatalne mere, a zabrinjava to što modeli „dobre prakse“ dolaze iz država koje ozbiljno ograničavaju ili čak zabranjuju osnovna prava žena. Ne sporeći važnost finansijske pomoći ženama sa decom, izostaje čitav niz drugih sistemskih mera u oblasti brige o deci i podrške porodici, socijalne i zdravstvene zaštite, niz ekonomskih mera i mera na tržištu rada, kao i niz mera u drugim oblastima. Narastajućem pokretu protiv prava žena i rodne ravnopravnosti, kao i sve većem interesu Srpske pravoslavne crkve da se uvedu ograničenja u ovoj oblasti, pogoduje pretežno deklarativna politika države.

Stopa femicida i dalje je visoka. Analize pokazuju da kaznena politika nije odgovarajuća, dok u potpunosti izostaju prevencija i bolje razumevanje postupajućih stručnjaka, ali i volja za preispitivanje odgovornosti za učinjene propuste. Žrtve nasilja ponovo su ostale uskraćene za niz usluga podrške prilikom raspodele pola milijarde dinara (oko 4,2 miliona evra), koja je prikupljena po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, jer nijedan program te vrste nije dobio podršku. Žrtve proganjanja, kao i žrtve takozvane „osvetničke pornografije“ ostaju bez odgovarajuće ili ikakve zaštite države. I dalje se ne zna koje konkretne aktivnosti iz svoje nadležnosti preduzima Savet za suzbijanje nasilja u porodici. Zaključci Komiteta strana o primeni preporuka Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici, pored pohvala za ispunjavanje formalnih aspekata, ponavljaju sve urgentne preporuke iz 2020. godine, što potvrđuje da država njihovoj primeni ne poklanja dužnu pažnju.

Fokus na pronatalnim merama, a ne na pravima žena

Populaciona politika ministarke za brigu o porodici i demografiju blisko je povezama sa srodnim politikama država koje ozbiljno ograničavaju ili čak zabranjuju prava žena, poput Mađarske i Irana, ali i za druge države sa konzervativnim uređenjem. Na sednici Strateškog saveta za saradnju Srbije i Mađarske (20. 6. 2023),²⁹⁰ kao i na 5. Demografskom samitu u Budimpešti (14–15. 9. 2023), pod motom „Porodica je ključ bezbednosti“,²⁹¹ ministarka je istakla da je Srbija realizovala „brojne mere, od kojih su neke bile inspirisane onima koje primenjuje Republika Mađarska“, a „to je dovelo do povećanja stope fertiliteta na 1,63. Stopa fertiliteta pre 10 godina bila je 1,4“.²⁹² Takođe je istakla da je „(.) finansijska podrška porodicama sa decom poslednjih deset godina povećana i za deset puta, kao i subvencije majkama za kupovinu prve nekretnine, koje se na inicijativu predsednika Republike Srbije dodeljuju od 2020. godine“.²⁹³

289 Na primer, Izveštaj Helsinškog odbora „Srbija: Zarobljeno društvo: Ljudska prava u Srbiji obesmišljena“, Beta, 28. 6. 2023. ili Izveštaj Stejt departmenta, „Stejt department: U Srbiji na internetu antisemitske i antimuslimanske poruke“, Beta, 15. 5. 2023.

290 Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, „Veći broj beba rezultat populacionih mera“, 15. 9. 2023.

291 Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, „Ministarka Kisić na demografskom Samitu u Budimpešti“, 14. 9. 2023. Na samitu su učestvovali, pored predsednika Orbana, i resorni ministri i državni sekretari Mađarske, Turske, Katara, Maroka, Bahreina, kao i predstavnici Slovenije i Kazahstana.

292 Ibid.

293 Ibid.

U vezi sa istim pitanjem ministarka je saradivala i sa predstavnicima Azerbejdžana i Egipta (na Međunarodnom kongresu o stanovništvu, zdravlju i razvoju u Kairu od 5. do 8. 9. 2023), kao i u Teheranu sa potpredsednicom Islamske Republike Iran za pitanja žena i porodice, gde je potpisan Memorandum o saradnji, kao „još jedna potvrda tradicionalno dobrih odnosa”.²⁹⁴ Ministarka je u Teheranu razgovarala i sa ministrom obrazovanja Irana, a tom prilikom je „posebno istaknut značaj obrazovanja i edukacije žena koje predstavljaju stub razvoja i napretka svojih porodica, a samim time i čitavog društva”.²⁹⁵ Međutim, treba podsetiti da je Parlament Irana odobrio stroži zakon o hidžabu i čednosti (po kome se demonstranti suočavaju sa mogućnošću da dobiju desetogodišnje kazne zatvora). Telo UN koje se bavi ljudskim pravima smatra da ovaj zakon ima za cilj to da potisne žene u „potpunu pokornost”.²⁹⁶ Nije zabeležena saradnja po ovom pitanju ni sa jednom članicom EU koja ima iste demografske probleme kao i Srbija, te zabrinjava pravac u kom ide politika prava žena i rodne ravnopravnosti u Srbiji.

Početak oktobra ovo Ministarstvo je na sednici Odbora za zdravlje i porodicu Narodne skupštine objavilo da radi na izradi nove *Strategije za očuvanje i unapređenje reproduktivnog zdravlja* (u nazivu strategije se ne pominje seksualno zdravlje, niti da je reč i o pravima, a nema ni javno dostupnog izveštaja o primeni *Uredbe o Nacionalnom programu očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije* iz 2018. godine). Navodi se da će istraživanje o stavovima o braku, porodici i reproduktivnom zdravlju, kao i o seksualnom ponašanju i uznemiravanju srednjoškolaca u Srbiji,²⁹⁷ koje je sprovelo ovo Ministarstvo, „biti značajan alat u kreiranju budućeg strateškog dokumenta”.

U fokusu Ministarstva za brigu o porodici i demografiju bile su dalje izmene i dopune *Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom*, a posebno finansijski aspekti pronatalne politike. Nedostatak mesta u vrtićima problem je koji država ne rešava godinama unazad, pa postaje nerešiv za mnoge porodice u Srbiji. Iz budžeta se ne izdvaja dovoljno sredstava za izgradnju novih vrtića, a porodice u seoskim sredinama imaju još veće probleme (počev od skraćenog radnog vremena ustanova, pa do nedostataka privatnih vrtića). Demagoški potezi (besplatni vrtići) i subvencije za privatne vrtiće nisu rešenje, te portal Bebac navodi da ovakva politika može nepopravljivo uticati na obrazovanje i zaštitu dece.²⁹⁸ Obeleženi su i „Dani porodica u Srbiji” (koji su usmereni na „tradicionalnu porodicu”), a nadležna ministarstva nisu komentarisala održavanje međunarodne „Konferencije za život” (Beograd, 11–14. 5. 2023)²⁹⁹. Organizatori te konferencije (malo poznati „Savez za život”, regionalna mreža iz Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine) izjavljuju: „Želimo da se bavimo demografskim problemima i bioetikom.” Takođe, ističu i da „pravo na abortus treba da bude svedeno na slučajeve kada postoji neko opravdanje, ako je žena teško bolesna ili ako je trudnoća nastupila kao posledica silovanja ili incesta – postoje slučajevi kada to pravo ne treba sprečavati”.³⁰⁰

Povodom snimka sa prazničkog ručka, na kome se čuje da patrijarh Srpske pravoslavne crkve (SPC) tokom govora o rodno osetljivom jeziku nekoga naziva „jadnice” i „bednice”, Informativna služba SPC-a navela je da on te izjave nije uputio svim ženama, već je „govorio u jednini i mislio na jednog državnog funkcionera”.³⁰¹ Odmah zatim, na zasedanju Sabora SPC-a, odbačena je optužba da je pravoslavna crkva potcenjivački raspoložena prema ženi, kao „neosnovana i besmislena”, a kao primer značaja koje su žene imale i imaju u istoriji istaknuto je njihovo angažovanje u *Kolu srpskih sestara*.³⁰²

Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost u ovom periodu informisalo je uglavnom o „promotivnim” aktivnostima,³⁰³ a na njihovom sajtu od 2019. godine nema izveštaja o radu ovog tela, niti izveštaja o primeni zakona i strateških dokumenata u ovoj oblasti³⁰⁴ (koji su na sajtu Ministarstva za ljudska i

294 Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, „Ministarka Kisić u Teheranu o populacionim merama Srbije”, 11. 7. 2023.

295 Ibid.

296 „Iran – Parliament Approves Stricter & Divisive New Hijab & Chastity Bill”, *The Guardian*, 20. 9. 2023.

297 Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, *Nacionalna studija o stavovima, porodici i reproduktivnom zdravlju, kao i seksualnom ponašanju i uznemiravanju srednjoškolaca u Republici Srbiji*.

298 „Pojedini roditelji dali otkaz kako bi brinuli o svojoj deci jer mesta u vrtiću nema”, *Bebac*, 24. 8. 2023.

299 Teodora Šulj, „Pro-life konferencija u Beogradu – da li treba da se zabrinemo za naša prava?”, *ZOOMER*, 16. 5. 2023.

300 Ibid.

301 „SPC: Patrijarh nije uputio izjavu svim ženama, već jednoj državnoj funkcionerki”, *Beta*, 15. 5. 2023.

302 „Ženama ne nametati kompleks niže vrednosti: Poruka sa Sabora SPC-a”, *FoNet*, 20. 5. 2023.

303 Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost – Vesti, 7. 10. 2023.

304 Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost – Izveštaji, 7. 10. 2023.

manjinska prava). Ministarstvo za ljudska i manjinska prava održalo je čak tri društvena dijaloga u vezi sa rodnim temama, dva pod nazivom „Kako do rodno osetljivog jezika?“ (u Novom Pazaru i Novom Sadu) i jedan pod nazivom „Uključivanje žena i devojčica u tehnološke i društvene inovacije – izazovi u razvoju institucionalnog okvira”.³⁰⁵

Nasilje prema ženama – deklarativna podrška i neuspešna zaštita

Od početka godine do kraja oktobra 2023. godine u nasilju u porodično-partnerskom odnosu ubijene su najmanje 22 žene, jedna transdevojka, dve devojčice i dva dečaka. Ipak, nijedan projekat namenjen pružanju besplatne pravne pomoći, kao i podršci žrtvama krivičnih dela nije dobio podršku Vlade prilikom raspodele pola milijarde dinara, prikupljenih po osnovu oportuniteta (odlaganja krivičnog gonjenja). Tako su žrtve ponovo uskraćene za niz usluga podrške, jer je najvećim delom novac usmeren na projekte opremanja ili renoviranja objekata državnih ustanova u oblasti zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite i kulture (na aktivnosti koje bi trebalo da se finansiraju iz budžeta). Od 180 izabranih projekata, svega 5% jesu projekti udruženja građana, među kojima *nijedan nije namenjen podršci žrtvama krivičnih dela*. Ženske organizacije koje pružaju psihosocijalnu i pravnu podršku ženama sa iskustvom nasilja u porodici i njihovoj deci u saopštenju ističu da ovakva odluka potvrđuje da prevencija nasilja, pomoć i podrška žrtvama nisu prioriteti Vlade Srbije čak ni nakon tragičnih majskih događaja.³⁰⁶

Članice koalicije prEUgovor, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) i Autonomni ženski centar (AŽC) pripremile su pregled broja i strukture femicida u Srbiji, kao i pregled kaznene politike.³⁰⁷ Više od polovine procesuiranih femicida u periodu 2014–2022. nije kvalifikovano kao teško ubistvo, zbog čega su bile izrečene niže kazne (vidi istraživačku priču X). Povodom obeležavanja 18. maja – Dana sećanja na žene žrtve nasilja, AŽC je organizovao konferenciju za medije radi predstavljanja inicijative „Tražimo odgovore za održavanje javnog slušanja u vezi sa ubistvom žene u Pirotu”.³⁰⁸ Zahtev upućen Odboru za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost Narodne skupštine ostao je bez odgovora. Nadležna ministarstva su istog dana zaključila da je potrebno unaprediti zakonski okvir kada je reč o rodno zasnovanom nasilju i femicidu, te da bi trebalo da bude poboljšana primena postojećih zakona,³⁰⁹ kao da ove aktivnosti (već) nisu u njihovoj nadležnosti.

U avgustu je AŽC podneo krivične prijave protiv sudija Osnovnog suda u Pirotu i tužilaca Osnovnog javnog tužilaštva u Pirotu zbog sumnje da su izvršili krivično delo nesavesnog rada u službi iz čl. 361 Krivičnog zakonika (po kome postupa posebno tužilaštvo za sprečavanje korupcije), a na osnovu Izveštaja Zaštitnika građana u slučaju postupanja institucija nakon ubistva žene u Pirotu.³¹⁰ Viši javni tužilac posebnog odeljenja za sprečavanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Nišu odbio je da postupa po tim prijavama i prosledio ih je Višem javnom tužilaštvu u Pirotu, iako AŽC nije podneo prijavu za teže krivično delo iz čl. 360 KZ – kršenje zakona od strane sudije i javnog tužioca (po kome ne postupa posebno tužilaštvo za sprečavanje korupcije), kako je to navedeno u dopisu tužilaštvu.³¹¹ Tako se pokazalo da u „začaranom krugu” javno tužilaštvo, i bez sprovedenog istražnog postupka, može da prekvalifikuje prijavljeno krivično delo i uputi prijavu drugom tužilaštvu. Više javno tužilaštvo u Pirotu je odbacilo krivične prijave, smatrajući da nema elemenata krivičnog dela iz čl. 360 KZ, što je AŽC znao od početka. Tokom konsultacija o *Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima* predstavnici MUP-a nisu bili spremni da razgovaraju o uvođenju boljih mera za čuvanje službenog oružja, iako je evidentno da su ga službena lica zloupotrebljavala protiv partnerki.³¹²

305 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava – Održeni dijalozi.

306 AŽC, „Saopštenje za javnost: Vlada Srbije ne omogućava žrtvama pravo na pomoć i podršku”, 23. 6. 2023.

307 prEUgovor, „Crna statistika bez adekvatnog sistemskog odgovora: Femicid u Srbiji 2014–2023. godine”, 28. 6. 2023.

308 AŽC, „Konferencija za medije povodom obeležavanja 18. maja – Dana sećanja na žene žrtve nasilja”, 16. 5. 2023.

309 „Ministarstvo: Unaprediti zakonski okvir za femicid”, *Beta*, 18. 5. 2023.

310 „AŽC podneo krivične prijave protiv sudija i tužilaca u slučaju ubistva žene u Pirotu”, 24. 8. 2023.

311 U skladu sa čl. 2, st. 1, tač. 3 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, krivično delo iz čl. 361 KZ spada u nadležnost Posebnih odeljenja viših sudova za sprečavanje korupcije, te je AŽC uputio dopis postupajućem tužiocu da predmete vrati na nadležnost i nastavi postupanje po prijavama. Opširnije u AŽC, „Više javno tužilaštvo u Nišu odbilo da postupa po krivičnim prijavama protiv sudija i tužilaca u Pirotu”.

312 „Ukrao očev službeni pištolj i pretio bivšoj devojci”, *N1*, 13. 8. 2023.

📌 **Istraživačka priča 4: Femicid u Srbiji – Zločin i manje kazne**

U proteklih deset godina u Srbiji se desilo više od 300 femicida. Mnogi od onih koji ubiju žene izvrše samoubistvo. Preostale porodice ubijenih pravdu očekuju na sudu, ali istraživanje CINS-a pokazuje da tu često ostanu bez nje.³¹³

Centar za istraživačko novinarstvo (CINS) analizirao je 117 slučajeva femicida, koji su u periodu 2014–2022. došli do suda. Više od polovine njih označeno je kao teško ubistvo, čime je onima koji počine femicid omogućeno da prođu sa manjim kaznama. U nekim slučajevima, sudije su navodile bizarne olakšavajuće okolnosti i izricale manje kazne, a deo odgovornosti prebacivale na ubijene žene.

Femicid u Srbiji ne postoji kao krivično delo, zbog čega sudovi nemaju statistiku o tim slučajevima. Oni se vode dvojako: kao teško ubistvo, gde se kazne kreću od 10 godina zatvora do doživotne kazne, i kao ubistvo ili nasilje u porodici čija je posledica smrt, gde su kazne manje – najviša predviđa kaznu od 15 godina zatvora.

Istraživanje je pokazalo da su, zbog toga što se ubicama žena češće sudi na osnovu krivičnih dela sa manjim kaznama, u skoro 70% presuda koje je CINS analizirao izrečene kazne do 15 godina zatvora ili psihijatrijsko lečenje.

Praćenje primene *Zakona o sprečavanju nasilja u porodici* još uvek nema institucionalni odgovor, a godišnje izveštaje priprema i javno objavljuje AŽC.³¹⁴ Sagledani od 2018. godine, ključni podaci ukazuju na trend zaustavljanja rasta prijavljivanja događaja nasilja u porodici, uz rast broja rizičnih događaja u odnosu na broj prijavljenih događaja. Raste i broj policijskih naređenja, kao i broj učinilaca nasilja. Visok procenat predloga za produženje hitnih mera zaštite i odluka o produženim hitnim merama zaštite saglasan je sa brojem policijskih naređenja. Broj razmatranih slučajeva nasilja u porodici na sastancima Grupe za koordinaciju i saradnju približio se onom iz 2019. godine. U laganom porastu je broj izrečenih prekršaja mera, a zabrinjava stalno povećanje broja učinilaca koji su ponovili dela nasilja. Prvi put se registruje znatno povećanje broja žena koje su učinile nasilje prema partneru, od čega je trećina istovremeno i žrtva nasilja svog partnera (što znači da su za isti događaj izrečene „obostrane“ hitne mere zaštite), što svakako ne ohrabruje žene da prijave nasilje.³¹⁵ Svaki izveštaj o primeni Zakona nedvosmisleno potvrđuje važnost i ponavlja preporuku za uspostavljanje centralne (elektronske) evidencije, koja bi konzistentno objedinila podatke iz ključnih izvora. Ponavlja se preporuka da *Savet za suzbijanje nasilja u porodici* treba da preduzme aktivnosti i nadležnosti za koje je zadužen. Međutim, preporuke iz ovih izveštaja do sada nisu imale nikakve (vidljive) efekte, osim što uporno podsećaju nadležne na neispunjene obaveze, koje utiču na bezbednost, zdravlje, dobro stanje, a nemali broj puta i na život žrtava nasilja u porodici u Srbiji.

Žrtve nasilja veruju da bez pritiska javnosti, medija i društvenih mreža ne bi dobile zaštitu zbog sporih institucionalnih procesa, blage kaznene politike i neodgovarajućih mera hitne zaštite u slučajevima pretnje ubistvom. To su iskustva mnogih žena, ali ih samo neke podele sa javnošću.³¹⁶ Predsednik Republike izjavio je da „razume ženu pod stresom“, ali da mediji to zloupotrebljavaju: „Kriv sam zato što se neko udao, bio izložen nasilju, država reagovala, uhapsila i što bi neko u budućnosti mogao da izvrši neki napad“,³¹⁷ zanemarujući da je država odgovorna da spreči svaki slučaj nasilja, kao i da nadoknadi štetu žrtvama (što ne priznaje). Slično je i kada je reč o neželjenim porukama, koje prelaze u praćenje i proganjanje, kada se kršenje mera zabrane kontakta u takvim okolnostima ne kažnjava, a pritvor određuje tek zbog pretnji ubistvom, koje su izrečene pred svedocima, i objava o tome na društvenim mrežama.³¹⁸

313 Teodora Ćurčić, Jovana Tomić. „Femicid u Srbiji: Zločin i manje kazne“, CINS, 18. 5. 2023.

314 AŽC, „JEDANAESTI IZVEŠTAJ o nezavisnom praćenju primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji za period januar – decembar 2022. godine“.

315 AŽC, „Infografik – Primena zakona o sprečavanju nasilja u porodici; poređenje podataka 2018–2022“.

316 Vanja Đurić, „Bivši muž je tukao do nesvesti i opet pretio: 'Više bi dobio da je šutirao psa'“, N1, 2. 8. 2023.

317 „Vučić komentarisao govor Dušice Sremčević na protestu 'Srbija protiv nasilja'“, *Danas online*, 13. 8. 2023.

318 „Od SMS-a do proganjanja i pretnji: Na ulicu više ne izlazi sama“, *Danas*, 10. 8. 2023.

Ko štiti žrtve rodno zasnovanog nasilja?

Posebno javno tužilaštvo za visokotehnoški kriminal utvrdilo je da nema osnova za krivično gonjenje mladića (27 godina) iz Doljevca, koji je uhapšen marta 2021. godine, kako je tada saopštila policija, jer je izvršio krivično delo prikazivanja, pribavljanja i posedovanja pornografskog materijala i iskorišćavanja maloletnog lica za pornografiju³¹⁹ na mreži „Telegram“, koju je pratilo 37.000 lica. Autonomni ženski centar je tim povodom pozvao sve žene i devojke, koje su imale status oštećenih u ovom postupku, da se jave ukoliko im tužilaštvo nije dostavilo Rešenje o odbačaju, kako bi im pomogao da pripreme prigovore.³²⁰

Na suđenju za višestruka silovanja i seksualna uznemiravanja tadašnjih učenica privatne škole glume, koja je otvoreno za javnost, advokat odbrane uporno omalovažava oštećene/žrtve, postavlja nerelevantna pitanja kako bi umanjio njihov kredibilitet, smeje se, dobacuje publici.. Konačno je kažnjen zbog „nepoštovanja suda“ (novčanom kaznom od 100.000 dinara).³²¹

Bez obzira na sve navedeno, Ministarstvo pravde ne smatra da bi trebalo ubrzati rad Radne grupe za izmene i dopune *Krivičnog zakonika*, a nema nikakve informacije o tome da li su razmatrani i, ako jesu, sa kakvim ishodom, predlozi AŽC-a (podneti u okviru amandmana koalicije prEUgovor još maja 2022. godine) da se uvedu promene u definiciju krivičnog dela silovanje (usaglašavanje sa čl. 36 Istanbulske konvencije), kao i da se uvede novo krivično delo – *Zloupotreba fotografija i snimaka polne sadržine*³²².

Komiteta strana potpisnica Istanbulske konvencije: Formalna unapređenja i ponovljene urgentne preporuke iz 2020. godine

Republika Srbija je 2. juna 2023. godine dobila Zaključke o primeni preporuka, koje je uputio Komitet strana potpisnica *Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici* (IC – CP/Inf(2023)11).³²³ Pohvaljeni su formalni aspekti, poput: usvajanja *Strategije o sprečavanju rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici* (iako ovaj dokument već treću godinu nema Akcioni plan); institucionalizacije Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost; uspostavljanja Saveta za sprečavanje nasilja u porodici; mogućnosti da se iz budžeta finansijski podrže mali projekti organizacija civilnog društva; preduzetih koraka Ministarstva pravde ka tome da prikuplja podatke o nasilju u porodici, uključujući u to i relaciju između žrtve i učinioca (što je obustavljeno aprila 2022. godine), i dva istraživanja Republičkog zavoda za statistiku (koja je finansirala EU).

Međutim, Komitet ohrabruje državu da preduzme dodatne mere kako bi primenila preporuke ovog tela, a posebno da: obezbedi nezavisno praćenje i procenu efekata politika i mera za prevenciju i borbu protiv nasilja prema ženama; obezbedi ljudske i finansijske resurse na državnom i lokalnom nivou za primenu politika, mera i zakona u ovoj oblasti, kao i da obezbedi stabilne fondove za ženske organizacije, koje podržavaju žrtve nasilja prema ženama; osigura da svi nadležni sektori u redovnim intervalima prikupljaju podatke razvrstane prema nužnim kategorijama, tako da rasprostranjenost nasilja i iskustvo žena mogu pružiti informacije za kreiranje politika; uspostavi krizne centre za žrtve silovanja i/ili seksualnog nasilja, koji nude besplatne usluge podrške i stručne forenzičke preglede žrtava; obezbedi sigurnost dece svedoka nasilja u porodici poboljšanjem njihovog pristupa uslugama podrške, uključujući u to i dugoročnu psihološku podršku, kao i omogućavanjem da ostanu sa roditeljem koji nije zlostavljač, po mogućnosti u sopstvenom domu; osigura to da su sudovi u obavezi da u obzir uzmu štetne efekte svedočenja dece nasilju u porodici kada donose odluke o poveravanju dece i modelu viđanja, kao i da podržavaju sigurnost i dobrobit dece u vršenju roditeljskih prava i odgovornosti; izmeni definicije silovanja i seksualnog nasilja kako bi ih uskladila sa čl. 36 Konvencije.

Srbija treba da podnese novi izveštaj do 2. juna 2025. godine i da uz to nastavi da preduzima mere iz GREVIO izveštaja.

319 Milijana Isailović, „Epilog afere ‘Telegram’: Širio osvetničku pornografiju, uništavao živote devojaka, a tužilaštvo donelo neverovatnu odluku“, *Nova.rs*, 28. 10. 2023.

320 AŽC objava na Fejsbuk strani.

321 Danica Đokić, „Milena Radulović ne treba da se brani“, *Tamponzona.rs*, 26. 8. 2023.

322 PrEUgovor, „Predlozi za izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije“, 22. 5. 2022.

323 AŽC, „Srbija dobila Zaključke o primeni preporuka Komiteta strana potpisnica SE Konvencije o sprečavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici“.

PREPORUKE

- Primena mera za rodnu ravnopravnost u AP za Poglavlje 23 trebalo bi da bude povezana sa Implementacionim planom za Akcioni plan EU o rodnoj ravnopravnosti (GAP III) na državnom nivou za Republiku Srbiju (CLIP Srbija), uz redovno praćenje ostvarenih efekata.
- Nužno je zaštititi prava žena od uticaja antirodnog pokreta i politika, tako što bi državne mere jasno odražavale standarde potvrđenih međunarodnih ugovora.
- Nova Vlada kao prioritet svoga delovanja treba da uključi sprečavanje i zaštitu žena od svih oblika rodno zasnovanog nasilja, uključujući u to i femicid, te da se usvoje, izmene i dopune odgovarajuće zakonske mere i akcioni planovi, obezbede odgovarajuća finansijska sredstva za podršku žrtvama, kao i da se zahteva stručnost i odgovornost postupajućih službenika.

4.3.5. Prava deteta

Država pokazuje potpunu nesposobnost da sistemski pristupi izmenama u obrazovnom sistemu, koje bi promenile odnos prema tri ključna aktera – deci, nastavnicima i roditeljima, odnosno promenile bi ukupnu školsku klimu i zaustavile nasilje prema deci, uključujući u to i ono koje čine deca. Tome neće doprineti ni postojeći ili novoformirani Savet Vlade, ni Smernice koje je školama uputila novopostavljena ministarka, kao ni najnovije izmene i dopune zakona u oblasti obrazovanja, jer izostaju ikakve ili delotvorne aktivnosti ovih tela, smernice i zakonske promene koje suštinski odgovaraju na probleme u obrazovnom sistemu. Promovisanje platforme „Čuvam te“ kao mehanizma zaštite dece od nasilja dovodi u pitanje zaštitu podataka o ličnosti uključenih aktera, a nema informacija o tome da su preduzete odgovarajuće mere, niti je ova obrada podataka prijavljena Povereniku za zaštitu podataka o ličnosti. Partijski uticaji na obrazovni sistem ozbiljno ugrožavaju ne samo kvalitet i integritet svih aktera, već i bezbednost i ravnopravnost dece.

✘ **ALARM: Neefikasne mere za prevenciju i zaštitu dece od nasilja**

Nakon masovnog ubistva u školi „Ribnikar“, škole u Srbiji preplavljene su pretnjama novim nasiljem. U periodu od 3. maja do 7. jula protiv 82 učenika starija od 14 godina podnete su krivične prijave za ugrožavanje sigurnosti i širenje panike i nereda preko društvenih mreža.³²⁴ Trinaestogodišnja devojčica u jednoj osnovnoj školi u Zrenjaninu nožem je povredila dvanaestogodišnju učenicu.³²⁵ Četrnaestogodišnjakinja iz Futoga provela je gotovo dva meseca u pritvoru zbog toga što je na času širila paniku, a dan nakon privođenja u njenoj sobi je pronađen metak za vatreno oružje, zbog čega se ona tereti i za nedozvoljenu proizvodnju, držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija.³²⁶

Vršilac dužnosti ministra prosvete informisao je nastavnike i javnost da je Vlada donela odluku da školska godina bude završena 6. juna,³²⁷ ali to nije zaustavilo talas vršnjačkog nasilja. Dečaka od 12 godina usmrtio je iz vatrene oružja dve godine stariji brat u selu kod Mladenovca.³²⁸ Petnaestogodišnjeg dečaka iz Niša napala je i teško povredila veća grupa maloletnika, a on se posle operacije preloma jagodične kosti oporavlja, iako su on i cela njegova porodica doživeli veliku traumu.³²⁹ I nova školska godina počela je vestima o vršnjačkom nasilju. Na društvenim mrežama pojavio se snimak nasilja ispred škole u Sremskoj Mitrovici, na kome dečak prvo šutira u glavu devojčicu koja sedi na klupi, a onda joj, nakon što je pala, zadaje još nekoliko udaraca rukama.³³⁰ Tokom sukoba trinaestogodišnjih dečaka u Niškoj Banji jedan od njih je preminuo od uboda nožem, koji mu je zadao njegov vršnjak.³³¹

324 Maja Savić, „MUP odgovorio N1: Koliko je uhapšeno đaka zbog širenja panike posle Ribnikara“, N1, 19. 7. 2023.

325 „Uhapšena majka devojčice koja je nožem povredila učenicu u Zrenjaninu“, Beta, 15. 5. 2023.

326 Dragana Prica Kovačević, „Devojčica iz Futoga koja se tereti za širenje panike već mesec i po dana u pritvoru“, O21, 30. 6. 2023.

327 Đorđe Milićević, „Završeno 95 odsto školskog nastavno-naučnog programa“, Tanjug, 6. 6. 2023.

328 Maja Savić, Jelena Mirković, Dečaka od 12 godina ubio dve godine stariji brat u Međulužju kod Mladenovca“, N1, 6. 7. 2023.

329 Gordana Bjeletić, Pitali ga za koga navija i počeli da ga tuku: Dečaka povredila grupa vršnjaka“, N1, 19. 7. 2023.

330 „Objavljen snimak novog vršnjačkog nasilja u školama: Tuča u Sremskoj Mitrovici“, N1 Beograd, 8. 10. 2023.

331 Jovana Stojanović, „Sukob vršnjaka: Ubijen dečak u Niškoj Banji“, Južne vesti, 5. 10. 2023.

Deca su nasilna i prema odraslima. Tako je Zaštitnik građana utvrdio propuste u radu Centra za socijalni rad u Novoj Crnji u slučaju trinaestogodišnjeg dečaka, koji je tokom noći više puta fizički napao nožem muškarca, a ženi naneo teške povrede sekirom.³³² Istovremeno, nastavnica engleskog jezika iz Trstenika, koja je doživela nasilje na času (snimljeno i objavljeno na društvenim mrežama), nalazi se na listi nastavnika koji su tehnološki višak, dok se dečak koji je bio nasilan (izvukao stolicu) ne pojavljuje na sudu, a policija navodno ne može da ga pronađe.³³³

Ni nakon što je obrazovan *Savet za prava deteta* krajem marta 2023. godine,³³⁴ nema informacija o njegovim aktivnostima.³³⁵ Vlada je obrazovala i *Savet za sprečavanje vršnjačkog nasilja* (12. maja 2023, koji je konstituisan 30. maja), na čijem čelu je premijerka. Savet će „u narednom periodu rad usmeriti ka još efikasnijoj prevenciji, edukaciji i sprečavanju vršnjačkog nasilja“, a zadatak će mu, između ostalog, biti „da obezbedi organizovanje mobilnih timova za vršnjačko nasilje kroz protokole između centara za socijalni rad i drugih službi (obrazovne i zdravstvene ustanove, policija), koje hitno reaguju na slučajeve vršnjačkog nasilja“.³³⁶ Da podsetimo, dopune i izmene posebnih protokola o zaštiti dece od zlostavljanja i nasilja (aktivnost iz AP 23) u većini ovih sistema još uvek nisu završene.

Vlada je krajem avgusta Narodnoj skupštini dostavila predloge za izmene i dopune *Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*,³³⁷ *Zakona o osnovnom obrazovanju*³³⁸ i *Zakona o srednjem obrazovanju*,³³⁹ koje treba da dovedu „do efikasnijih rešenja kroz odgovarajuće podzakonske akte i akte ustanova, kada je u pitanju smanjivanje, odnosno efikasnije postupanje u slučajevima nasilja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja“. Novi pritisci na roditelje (bez društvene podrške), kao i pritisci na škole (da pokreću prekršajne i krivične postupke protiv neodgovornih roditelja), uz nedovoljno stručnih saradnika i kvalifikovanih nastavnika, programsko i administrativno opterećenje, neodgovarajuću zaradu nastavnog osoblja i druge probleme koje škole ističu, ne deluju kao delotvorni mehanizmi za smanjenje nasilja u školama. Ne ohrabruje ni uobičajena formulacija da „predložene izmene koje se odnose na vaspitni rad neće izazvati troškove građanima“ kada se na umu imaju očekivani efekti.³⁴⁰ Za sve izmene i dopune navodi se da su u potpunosti usklađene sa propisima EU, kao i da tokom njihove izrade nisu konsultovani EK ili druga stručna tela EU. Zakoni su izglasani na prvoj sednici redovnog jesenjeg zasedanja, zajedno sa 60 drugih tačaka dnevnog reda, bez ozbiljne skupštinske rasprave.

Promoviše se „prva nacionalna platforma za prevenciju i zaštitu od vršnjačkog nasilja u Srbiji – Čuvam te“ (koju je u rad pustila predsednica Vlade 2021. godine) kao „jedinствeno i pouzdano mesto gde svi građani, deca i nastavnici mogu [...] da izvrše onlajn prijavu nasilja“.³⁴¹ Navodi se da je platforma umrežila oko 2700 entiteta³⁴² „kako bi država efikasnije delovala i sprečavala svaki oblik nasilja“.³⁴³ Međutim, time se otvara pitanje zakonitosti obrade ličnih podataka – da li su preduzete odgovarajuće mere zaštite podataka u odnosu na verovatnoću nastupanja rizika za prava i slobode lica čiji se podaci obrađuju; da li je sprovedena odgovarajuća bezbednosna obrada i procenjen uticaj na zaštitu podataka; da li je obrada podataka prijavljena Povereniku i da li je zatraženo njegovo mišljenje pre započinjanja obrade, a u skladu sa *Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti*.³⁴⁴ Platforma se našla u predloženim izmenama i dopunama *Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*,³⁴⁵ gde se navodi da će mogućnost korišćenja platforme propisati ministar, što takođe nije u skladu sa *Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti*.

332 Zaštitnik građana, „Nestručan i nesavestan rad zaposlenih u CSR Nova Crnja prethodio nesreći“, 20. 7. 2023.

333 Nenad Božović, „Kako to da je 'sud nemoćan' u slučaju nastavnice engleskog iz Trstenika (VIDEO)“, *N1*, 6. 6. 2023.

334 „Odluka Vlade od 31. 3. 2023. godine“, *Službeni glasnik RS*, broj 25/2023.

335 [Internet strana Saveta za prava deteta – Početna](#), 27. 9. 2023.

336 Vlada Republike Srbije, „Konstituisan Savet za sprečavanje vršnjačkog nasilja“, 30. 5. 2023.

337 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja

338 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju

339 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju

340 Analiza efekata Zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja

341 „Nacionalna platforma za prevenciju nasilja koje uključuje decu 'Čuvam te'“.

342 (...) sve osnovne i srednje škole, centre za socijalni rad i službe socijalne zaštite, policijske stanice, zdravstvene ustanove, nadležne resorne inspekcije i osnovna i viša javna tužilaštva;

343 Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, „Održana obuka u sistemu 'Čuvam te'“, 10. 7. 2023.

344 Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti, na upit AŽC-a, odgovorio je da mu ova obrada podataka nije prijavljena, niti je zatraženo mišljenje Poverenika pre započinjanja obrade, te da je pokrenuo postupak za proveru.

345 Čl. 19 izmena i dopuna kojima se menja postojeći čl. 111.

Ministarstvo prosvete je pred početak nove školske godine uputilo školama *Smernice za organizaciju i realizaciju obrazovno-vaspitanog rada u osnovnim i srednjim školama u 2023/2024. godini*, sa posebnim naglaskom stavljenim na unapređenje vaspitanog rada sa učenicima, „razvoj pozitivnih ljudskih vrednosti i unapređenje odnosa zasnovanih na međusobnom poštovanju, saradnji i solidarnosti uz uvažavanje različitosti“.³⁴⁶ Nastavničko veće Gimnazije u Čačku donelo je odluku da ih ignoriše – ne zato što se ne slaže sa njihovim sadržajem već zato što to nastavnici već rade – poručivši „odbijamo da učestvujemo u banalizaciji i prostačenju našeg poziva“, i o tome obavestilo ministarstvo i javnost.³⁴⁷

U osnovne škole je uvedena nova slobodna nastavna aktivnost „Vrednosti i vrline“ u nameri „da se školi vrati vaspitna uloga“.³⁴⁸ Iz Nacionalne asocijacije roditelja i nastavnika Srbije (NARNS) kažu da ne očekuju da će to imati značajnog efekta: „Vannastavna aktivnost ne može mnogo toga da promeni, pogotovu ne brzo, jer društvo je duboko potonulo po pitanju životnih vrednosti. Razgovarati o tome jednom nedeljno jeste veoma važno, ali naprosto nije dovoljno“.³⁴⁹ Istovremeno, strukovno udruženje policije uputilo je pismo ministru, u kom upozorava na „praktičnu neodrživost odluke da od 1. septembra policijski službenici budu prisutni pre, za vreme trajanja nastave i nakon okončanja časova u obe smene u svim školama u Srbiji“, jer to zanemaruje druge poslove policije, ali predstavlja i nepoštovanje Zakona o radu.³⁵⁰

„Zaštita dece i njihove bezbednosti apsolutni je prioritet“, izjavila je ministarka za brigu o porodici i demografiju, najavljujući javnu raspravu o izmenama i dopunama *Porodičnog zakona*, „koje predviđaju još jaču i efikasniju zaštitu dece od nasilja“.³⁵¹ Međutim, rasprave nije bilo sve do raspisivanja novih vanrednih parlamentarnih izbora koji treba da budu održani u decembru 2023. Između ostalog, najavljenim izmenama predloženo je uvođenje zabrane fizičkog kažnjavanja dece, ukidanje mogućnosti da sud daje dozvolu za sklapanje dečjih brakova, kao i uvođenje „novih oblika nasilja u porodici, koje uključuju decu“.³⁵² Međutim, deca su ugrožena i u predškolskoj ustanovi, kao što je otkrio slučaj pedagoškog asistenta u Odžacima, koji je uhapšen zbog sumnje da je učinio krivično delo prikazivanja, pribavljanja i posedovanja pornografskog materijala i iskorišćavanja maloletnih lica za pornografiju.³⁵³ Direktorica te ustanove podnela je ostavku nakon dva protesta roditelja i meštana,³⁵⁴ a u medijima se pojavila informacija da je pedagoški asistent, zahvaljujući partijskoj knjižici (SNS-a), dobio mogućnost da radi sa decom, uprkos tome što nije imao neophodne kvalifikacije.³⁵⁵ Obrazovni sistem, kao i drugi javni sektori u Srbiji, ozbiljno je opterećen partijskim uticajima, što ne samo da slabi kvalitet i integritet svih aktera, već ugrožava i bezbednost dece ili uspostavlja diskriminatorne prakse prema deci čiji su roditelji simpatizeri ili članovi opozicionih partija (kao u slučaju u Pećincima, o čemu je pisano u prethodnim Alarm izveštajima).

PREPORUKE

- Ponavljamo da je nužno da nova Vlada obezbedi odgovornost nadležnih ministara za izradu izmena i dopuna svih zakona, pripremu svih podzakonskih akta, te da obezbedi resurse (ljudi, finansije i znanje) za sve usluge podrške porodicama i deci iz Revidiranog AP za Poglavlje 23 kako bi bio nadoknađen ogroman zaostatak u ovoj oblasti.
- Nužno je pod hitno obezbediti najširi društveni dijalog o obrazovnom sistemu kako bi se sistemski pristupilo i pitanjima zaštite dece od nasilja i prevenciji vršnjačkog nasilja.

346 [Ministarstvo prosvete, „Ministarstvo prosvete uputilo školama Smernice za organizaciju i realizaciju obrazovno-vaspitanog rada u školskoj 2023/2024. godini“](#), 18. 8. 2023.

347 [V. Andrić, „Odbijamo da učestvujemo u banalizaciji i prostačenju našeg poziva: Jedna škola u Srbiji ne želi da radi po smernicama Ministarstva prosvete“](#), *Danas*, 1. 9. 2023.

348 [Zoran Glavonjić, „Vrednosti i vrline“ u školama nakon tragedija u Beogradu i Mladenovcu](#), *Radio Slobodna Evropa*, 29. 8. 2023.

349 Ibid.

350 [„Policijsko udruženje pisalo Gašiću: Nemoguće da policajci budu prisutni za sve vreme nastave u školama“](#), *N1, Beograd*, 7. 9. 2023.

351 [Ministarstvo za brigu o porodici i demografiji, „Zaštita dece i njihove bezbednosti apsolutni prioritet“](#), 5. 6. 2023.

352 Ibid.

353 Čl. 185, st. 3, u vezi sa st. 2 Krivičnog zakonika.

354 [„Vrtić iz Odžaka: Direktorica podnela neopozivu ostavku iz moralnih razloga“](#), *N1 Beograd*, 15. 3. 2023.

355 [„Pajtić: Vaspitač koji je uhapšen zbog pedofilije posao dobio zbog članstva u SNS“](#), *Nova.s*, 15. 5. 2023.

4.3.6. Jačanje procesnih garancija

Kasni se sa izmenama Zakona o parničnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku. U julu je usvojen Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2023–2025. godine, uz obezbeđenu podršku iz budžeta i međunarodnih projekata. Međutim, efekti primene Strategije i dalje se ne primećuju. Godišnji izveštaj o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći objavljen je sa velikim zakašnjenjem i bez tačnih podataka o tome koliko usluga su pružila udruženja. Stoga su ona tražila da se izveštaj koriguje.

Kasni se sa izmenama procesnih zakona

Tokom jednogodišnjeg mandata odlazeće Vlade Srbije nisu izmenjeni Zakon o parničnom postupku (ZPP) i Zakonik o krivičnom postupku (ZKP),³⁵⁶ iako je proces izmene tih zakona započet tokom mandata prethodne Vlade.

U drugom kvartalnom izveštaju za 2023. godine (u daljem tekstu Izveštaj 2/2023) o sprovođenju AP 23³⁵⁷ navodi se da aktivnost koja se odnosi na izmene ZPP-a nije realizovana. Iako je u ranijem Izveštaju Ministarstva pravde³⁵⁸ bilo navedeno da će proširena Radna grupa za izmene Zakona o parničnom postupku, koja uključuje i predstavnike Advokatske komore Srbije, nastaviti rad nakon formiranja nove vlade posle izbora u aprilu 2022, iz izveštaja koji je objavljen godinu dana kasnije vidi se da se proširena Radna grupa nije sastajala od decembra 2021. godine.

Ministarstvo pravde je navelo da je povezana aktivnost 3.5.1.1. *Analiza usklađenosti procesnih zakona sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i naknadne izmene* u potpunosti realizovana, obrazlažući to činjenicom da je Ministarstvu pravde dostavljena analiza potrebnih amandmana, koja nije javno dostupna, te da su predložene izmene i dopune Zakona o parničnom postupku sadržane u Nacrtu izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku.

Najveći broj komentara koji je Autonomni ženski centar, član koalicije prEUgovor, imao na Nacrt zakona o parničnom postupku tokom javne rasprave u junu 2021. godine odnosio se upravo na neusaglašenosti predloženih izmena sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.³⁵⁹ Ni nakon dve godine od sprovedene javne rasprave nije objavljen Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi, kao ni verzija Nacrta zakona o izmenama i dopunama ZPP-a nakon javne rasprave.

Ministarstvo pravde je navelo i da projekat „Flexible Facility za PG23” pruža ekspertsku podršku Ministarstvu pravde prilikom izrade analize postojećeg sistema besplatne pravne pomoći, uključujući u to i efekte primene zakona i usklađenost procesnih zakona sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.

U vezi sa izmenama Zakonika o krivičnom postupku, iz Izveštaja 2/2023 o sprovođenju AP 23³⁶⁰ može se samo zaključiti da je Radna grupa (RG) tokom 2023. godine imala osam sastanaka, ali ne i kada bi trebalo očekivati javno dostupan Nacrt izmena ZKP-a. Iako su organizacije civilnog društva više puta ponovile zahtev, Ministarstvo nije objavilo Rešenje o osnivanju ove, kao ni drugih RG na svom sajtu.³⁶¹

356 Aktivnosti 1.3.6.1. i 1.3.6.2.

357 Izveštaj 2/2023 o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde, str. 59.

358 Izveštaj 2/2022 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde, str. 55.

359 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku – komentari AŽC, Autonomni ženski centar.

360 Ibid, str. 59.

361 Rešenje o obrazovanju RG za ZKP, u formi odgovora MP na poslaničko pitanje, objavila je narodna poslanica na društvenoj mreži. Jelena Jerinić, X, 16. 5. 2023.

Sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka zločina i dalje bez stvarnih efekata

Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2023–2025. godine³⁶² usvojen je u julu 2023. godine. U izradi Akcionog plana učestvovala su četiri organizacije civilnog društva – Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM, ASTRA, „Da se zna!“ i Centar za nestalu i zlostavljenu decu, koje su izabrane na javnom pozivu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog.³⁶³

U tekstu Akcionog plana navedeno je da će sprovođenje Strategije podržavati četiri projekta, koje uglavnom finansira EU, u vrednosti od najmanje 73.802.800,00 RSD, odnosno u vrednosti od 629.530,00 evra.³⁶⁴ Ministarstvo pravde je pak za period trajanja Akcionog plana 2023–2025. godina opredelilo ukupna budžetska sredstva u iznosu od 49.006.000,00 RSD (418.000,00 evra),³⁶⁵ i to za zaposlene u okviru Ministarstva pravde, Viših sudova i Tužilaštva za organizovani kriminal.

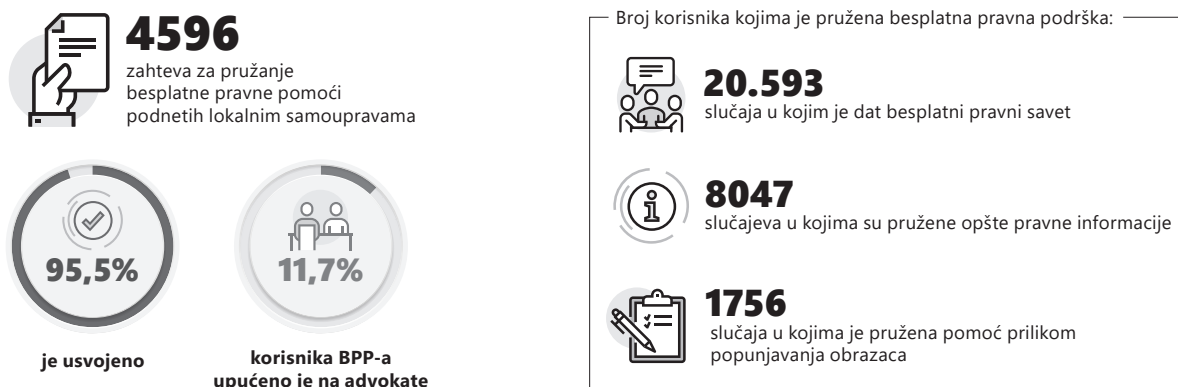
Kako ne postoje javno dostupni tromesečni izveštaji Koordinacionog tela o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka zločina i pratećeg Akcionog plana, nije moguće utvrditi koje aktivnosti se već sprovode, a koje će se tek sprovođiti. Pored toga, praćenje ispunjenja aktivnosti iz Akcionog plana otežava činjenica da ili ne postoje, odnosno da su se ugasile internet stranice ovih projekata ili da, tamo gde postoje, te informacije nisu objedinjene na jednom mestu, već se objavljuju u delu u kom se objavljuju vesti.

Izveštaj o efektima primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022. godinu bez tačnih podataka o broju usluga koje su pružila udruženja

Godišnji izveštaj o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022 godinu objavljen je tek krajem oktobra 2023. godine,³⁶⁶ a da o tome drugu godinu zaredom ne postoji vest na sajtu Ministarstva pravde.

Ministarstvo pravde je navelo da nije dobilo podatke o broju pruženih usluga besplatne pravne pomoći (BPP) od 32 jedinice lokalne samouprave (JLS), među kojima se nalazi i sedam beogradskih opština (Novi Beograd, Savski Venac, Rakovica, Grocka, Surčin, Obrenovac i Barajevo), kao i sve četiri niške opštine. Iz Izveštaja se može ustanoviti da tri opštine u Srbiji nemaju zaposlenog pravnika (Irig, Kosjerić i Majdanpek). Takođe, podaci pokazuju da je podnet nešto manji broj zahteva za BPP u odnosu na 2021. godinu, ali da je neznatno porastao procenat odobrenih zahteva (sa 94% u 2021. na 95,5% u 2022).

Ilustracija 9: Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2022. godini



Izvor: Izveštaj Ministarstva pravde, mart 2023.

362 Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2023–2025. godine, Ministarstvo pravde.

363 Navedeno u aktivnosti 1.1.6.1, str. 21 Izveštaja 2/2023.

364 Projekat ADA 500.000 evra, EU i BMZ/GIZ 42.300 evra, OEBS 57.280 evra, EU i SE 29.950 evra i UNICEF u još neodređenom iznosu.

365 Pod oznakama PG 1602, 1603 i 1604, Programске aktivnosti 0006, 0010, 0014, budžetske linije 411, 412, 42.

366 Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022.godinu, Ministarstvo pravde, mart 2023.

Šest jedinica lokalne samouprave (JLS) pružilo je tokom 2022. godine najviše usluga BPP-a (preko 200), od kojih pet to čine već drugu godinu zaredom. Ministarstvo pravde je navelo da je izvršilo nadzor u dve od ovih šest opština (Zemun i Smederevo) i da su ustanovljeni propusti u načinu izrade Rešenja i vođenja evidencije u skladu sa Pravilnicima, ali nisu osporeni dostavljeni podaci o broju usluga. Opština Bosilegrad ima najveći broj pruženih usluga BPP-a po broju stanovnika.

Tabela 1: Podaci o jedinicama lokalne samouprave koje su pružile najviše usluga besplatne pravne pomoći u 2021. i 2022.

#	Jedinica lokalne samouprave	Broj stanovnika	Broj podnetih zahteva za BPP		Broj odobrenih zahteva za BPP		Broj zahteva upućenih advokatima	
			2022.	2023.	2022.	2023.	2022.	2023.
1.	Zemun	177.908	313	377	312	377	13	24
2.	Bosilegrad	6065	307	403	307	403	0	0
3.	Kragujevac	171.186	310	300	310	300	3	3
4.	Leskovac	123.950	273	278	272	277	4	10
5.	Smederevo	97.930	330	308	294	295	0	0
6.	Novi Pazar	106.720	/	262	/	262	/	/

Izvori: Izveštaj Ministarstva pravde, mart 2023; Podaci popisa 2022. Republički zavod za statistiku

Podaci Ministarstva pravde pokazuju da se nastavlja trend smanjenja broja građana koji su, radi pružanja besplatne pravne pomoći, upućeni na advokate kao pružaoce ovih usluga (sa 954 u 2020. na 602 u 2021. i 542 u 2022.). Jedan od razloga za to je činjenica da je Ministarstvo pravde u 2020. i 2021. godini isplatilo zanemarljivo mala sredstva jedinicama lokalne samouprave po osnovu troškova angažovanja advokata. Taj iznos se u 2022. godini značajno povećao kada je reč o ukupnoj sumi, ali se iznos namenjen pojedinačnom zahtevu svake godine smanjuje.

Tabela 2: Sredstva isplaćena lokalnim samoupravama za usluge besplatne pravne pomoći koju pružaju advokati

Godina	Iznos isplaćen lokalnim samoupravama	Broj zahteva	Prosečni iznos po zahtevu
2020.	344.000,00 RSD (oko 2950 evra)	23	15.000,00 RSD
2021.	1.320.000,00 RSD (oko 11.250 evra)	123	10.730,00 RSD
2022.	4.800.000,00 RSD (oko 41.000 evra)	480	10.000,00 RSD

Izvori: Izveštaji Ministarstva pravde, mart 2021, mart 2022 i mart 2023.

Ministarstvo pravde je u Izveštaju 2/2023 o sprovođenju AP 23³⁶⁷ navelo da su u periodu od 1. 4. 2023. do 30. 6. 2023. godine jedinice lokalne samouprave podnele 217 zahteva za povraćaj isplaćenih sredstava za besplatnu pravnu pomoć, od čega je isplaćeno 204 zahteva, u ukupnom iznosu od 1.955.125,00 dinara, odnosno u proseku 9584,00 dinara po zahtevu.

367 Izveštaj 2/2023 o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde, str. 201.

Kada je reč o ostalim pružaocima usluga BPP-a, Ministarstvo pravde je izvestilo da je dobilo izveštaje od 313 advokata, od kojih je samo 179 pružalo usluge BPP-a (4,7% od ukupno registrovanih). Drugu godinu zaredom ne može se zaključiti da li su 542 zahteva građana bila upućena samo ovim advokatima koji su dostavili izveštaje (179) ili ovi podaci pokazuju da većina advokata ne dostavlja izveštaje o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći.

U Izveštaju je navedeno da medijatori (58) i javni beležnici (17), registrovani za pružanje BPP-a, nisu dostavili godišnje izveštaje, kao i da su, od ukupno 36 registrovanih udruženja građana, izveštaj dostavila samo dva udruženja. Stoga se najmanje 10 udruženja građana, koja su dostavila godišnje Izveštaje o pruženim uslugama BPP-a, obratilo Ministarstvu pravde sa molbom za objavljivanje ispravljenog izveštaja.

PREPORUKE

- Potrebno je uvesti to da javni pozivi za predstavnike organizacija civilnog društva u radnim grupama Ministarstva pravde za izmene zakona budu obavezni, po ugledu na pozive koji se upućuju za izradu Strategija i Akcionih planova.
- Potrebno je objavljivati kvartalne izveštaje o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i pratećeg Akcionog plana.
- Treba izmeniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa preporukama CEDAW i GREVIO.³⁶⁸
- Neophodno je izdvojiti budžetska sredstva, koja će biti namenjena organizacijama civilnog društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i besplatne usluge podrške žrtvama i svedocima.

4.3.7. Izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava u Srbiji

Prema podacima iz 2022. godine, mnoge presude Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) na nivou Saveta Evrope nisu bile implementirane (47%), dok je u Srbiji taj procenat iznosio 26%. Srbija se suočava sa problemom velikog broja podnetih predstavi, što ukazuje na izazove na koje se nailazi prilikom primene prakse ESLJP-a pred domaćim sudovima. Nedavne presude u SLAPP slučajevima protiv novinara i aktivista u Srbiji ukazuju na potrebu da se sudije dodatno obuče i zaštiti njihova nezavisnost. Odluke ESLJP-a u važnim vodećim slučajevima nisu potpuno implementirane. Izvršenje presuda u slučaju Kačapor grupe u Srbiji direktno utiče na 74.000 radnika bivših društvenih preduzeća, kojima Srbije duguje zaostale plate i doprinose, ali država nije uspeła da pronađe adekvatno rešenje za ovaj problem. Neuspeh u izboru sudije ESLJP-a iz Srbije izazvao je kontroverze zbog nedovoljne transparentnosti procedure. Druge aktivnosti u vezi sa ESLJP-om u Akcionom planu za Poglavlje 23 delimično su implementirane. Proces izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku u Srbiji stoji od protesta 2021. godine, dok je rad Radne grupe za Zakonik o krivičnom postupku u toku. Srbija sprovodi obuke sudija o diskriminaciji nacionalnih manjina u skladu sa međunarodnim standardima i praksom ESLJP-a.

Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) igra značajnu ulogu u pravnom sistemu Republike Srbije, kao i tokom procesu njenog prilagođavanja evropskim pravnim tekovinama (EU *acquis*). Akcioni plan za Poglavlje 23 obuhvata aktivnosti koje se direktno odnose na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Ove aktivnosti uključuju izmenu procesnih zakona,³⁶⁹ usklađivanje domaće sudske prakse s evropskim standardima³⁷⁰ i obučavanje sudija.³⁷¹ Ove inicijative, zajedno s drugim merama za poboljšanje efikasnosti sudskog sistema i zaštitu prava građana na pravično suđenje u razumnom roku, proizlaze iz višegodišnjeg iskustva ESLJP-a u slučajevima koji se odnose na Srbiju. Naime, rešavanje problema dugotrajnih sudskih postupaka istaknuto je kao ključno u zaštiti prava građana Srbije. Proces izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku stoji u mestu od protesta 2021. godine, nakon kog je formirana

368 Alarm izveštaji o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, Koalicija prEUgovor, [septembar 2019.](#) i [maj 2020.](#)

369 [Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23](#), Vlada RS, 10. 7. 2020, aktivnosti 1.3.6.1. i 1.3.6.2.

370 Ibid., indikator uticaja prelaznog merila 1.3.9.

371 Ibid., aktivnost 3.6.1.17.

Radna grupa u kojoj učestvuju predstavnici advokatske komore.³⁷² Sa druge strane, Radna grupa za Zakonik o krivičnom postupku imala je nekoliko sastanaka,³⁷³ a usvajanje izmena ZKP-a se, po nezvaničnim informacijama, očekuje u prvom kvartalu sledeće godine. U toku je realizacija aktivnosti vezanih za obuke sudija o diskriminaciji nacionalnih manjina u skladu sa međunarodnim standardima i praksom ESLJP-a.³⁷⁴

Presude Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) imaju ključnu ulogu u postavljanju temeljnih standarda za zaštitu ljudskih prava širom Evrope. Ove presude ne samo da pružaju tumačenje odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima već i postavljaju važne smernice za njihovu primenu. Dodatno, presude ESLJP-a imaju širi globalni uticaj, jer služe kao inspiracija i model za druge regione sveta, koji razvijaju i primenjuju slične mehanizme za zaštitu ljudskih prava.

Ilustracija 10: Povrede Evropske konvencije o ljudskim pravima u presudama protiv Srbije 2009–2022.



Izvor: sajt Evropskog suda za ljudska prava

Treba napomenuti da ipak postoje brojni izazovi u radu suda. Dugo trajanje postupaka pred ESLJP-om predstavlja ozbiljan problem, koji dovodi do zastoja u ostvarivanju pravde. Već neko vreme ključni izazov u radu Evropskog suda za ljudska prava jeste to što pojedine zemlje otvoreno ne poštuju presude suda, kao na primer Turska u predmetu *Kavala*.³⁷⁵ Naravno, važno je istaći da neizvršenje presuda može negativno uticati na prava građana unutar zemlje u kojoj se dešava, ali može stvoriti i presedan, te uticati na druge zemlje članice.

372 [Izveštaj 2/2023 o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23](#), Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, jul 2013.

373 [Izveštaj 2/2023 o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23](#), Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, jul 2013.

374 Ibid.

375 [Kavala v. Turkey](#), app. no. 28749/18 (ECtHR, 11 May 2020).

Najeklatantniji primer nepoštovanja suda jeste ignorisanje privremenih mera, koje ESLJP izdaje najčešće kako bi sprečio ekstradiciju podnosioca u zemlju u kojoj mu pretila je tortura. Srbija je tako početkom 2022. godine Bahreinu izručila podnosioca predstavlja uprkos izrečenoj privremenoj meri.³⁷⁶ Navedeni slučaj nije usamljen, jer se slični incidenti događaju i u drugim zemljama. Na primer, Poljska je obavestila sud da neće poštovati privremene mere izrečene u predmetima koji se odnose na nezavisnost pravosuđa u toj zemlji.³⁷⁷ Ovaj trend ignorisanja privremenih mera postavlja ozbiljna pitanja o efikasnosti i autoritetu ESLJP-a, ali i o spremnosti pojedinih država članica da se pridržavaju međunarodnih obaveza u vezi sa zaštitom ljudskih prava.

Agresija Ruske Federacije na Ukrajinu tokom 2021. godine otvorila je niz ključnih pitanja, koja se odnose na budućnost sistema ljudskih prava u Evropi. Izlazak Ruske Federacije iz Saveta Evrope izazvao je ozbiljnu zabrinutost u vezi s daljim postojanjem i funkcionisanjem te organizacije. Treba istaći da Evropski sud za ljudska prava čini temeljnu komponentu ovog sistema i značajno opterećuje budžet organizacije. Iako Savet Evrope možda nema efikasne mehanizme za izvršenje presuda, u zemljama koje teže pristupanju Evropskoj uniji ovo može postati deo njihovih pretpristupnih obaveza i podsticaj za sprovođenje reformi, što je slučaj i sa Srbijom. Odluke u „vodećim“ slučajevima, koje je Evropski sud za ljudska prava doneo u poslednjih deset godina, često otkrivaju postojanje strukturalnih problema ili ponavljanje problema u vezi sa ljudskim pravima. Nažalost, do juna 2022. godine čak 47 posto odluka nije bilo implementirano.³⁷⁸ Najveći procenat neizvršenih presuda ESLJP-a ima Ruska Federacija (92%), a najmanji Slovenija (13%).

Iako je važno napomenuti da je Srbija, sa 26% neizvršenih presuda u boljoj poziciji kada se uporedi sa mnogim drugim zemljama, postoji i određeni broj izazova. Na primer, broj podnetih predstavlki po glavi stanovnika u Srbiji tokom 2022. godine bio je gotovo devet puta veći u odnosu na prosek zemalja Saveta Evrope. Jedine dve zemlje koje su imale veći broj predstavlki po glavi stanovnika od Srbije bile su Crna Gora i San Marino.³⁷⁹ Ovo ukazuje na potrebu da se dalje unapređuje sistem zaštite ljudskih prava u Srbiji i da se intenziviraju naponi kako bi se smanjio broj predstavlki i poboljšala primena prakse ESLJP-a pred domaćim sudovima. Ovo bi moglo biti ključno u procesu pristupanja EU i daljem jačanju vladavine prava u zemlji.

Ustav Republike Srbije (RS) pruža važan okvir za zaštitu i primenu ljudskih prava. Član 16 Ustava omogućava neposrednu primenu potvrđenih međunarodnih ugovora, uključujući u to i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP). Osim toga, član 18 propisuje obavezu sudova da prilikom tumačenja odredaba o ljudskim i manjinskim pravima u obzir uzmu praksu međunarodnih institucija, koje nadgledaju sprovođenje međunarodnih standarda. Ova odredba Ustava omogućila je domaćim sudovima da građanima konačno pruže zaštitu prava na dom, kako je garantovano članom 8 Evropske EKLJP-a, čak i onda kada su zakoni u toj oblasti bili restriktivni. Direktna primena EKLJP-a u ovom kontekstu predstavlja izuzetak koji ističe važnost međunarodnih normi ljudskih prava u nacionalnom pravosudnom sistemu.

Nedavne presude u slučajevima strateških parnica protiv javnog učestvovanja (SLAPP) protiv novinara i aktivista u Srbiji, poput one protiv Mreže za istraživanje kriminala i korupcije KRIK,³⁸⁰ ukazuju na izazove u vezi sa slobodom izražavanja i na potrebu da se sudije dodatno obuču. Ovi slučajevi naglašavaju važnost garancija nezavisnosti sudova i zaštite od neprimerenog političkog ili drugog uticaja. Samo uz ovakve garancije sudovi mogu efikasno primenjivati međunarodne standarde, uključujući u to i praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), kako bi zaštitili prava građana.

O odnosu Srbije prema ESLJP-u govore i problemi prilikom izbora sudije ovog suda iz Srbije. Komitet za izbor sudija Evropskog suda za ljudska prava preporučio³⁸¹ je 4. oktobra 2023. godine da Parlamentarna skupština Saveta Evrope odbije listu kandidata za sudiju, koju je predložila Vlada Srbije. Razlog za davanje ovakve preporuke bilo je to što svi kandidati ne ispunjavaju uslove iz čl. 21 EKLJP-a. U stručnoj javnosti je istaknuto da je procedura izbora kandidata mogla biti transparentnija, a bilo je i preporuka da se u

376 „Srbija pred sudom u Strazburu zbog izručenja disidenta Bahreinu“, *Radio Slobodna Evropa*, 28. 1. 2022.

377 *Non-compliance with interim measure in Polish judiciary cases*, ECtHR, 16. 2. 2023.

378 „Why implementation matters“, European Implementation Network.

379 „Analysis of statistics 2022“, ECtHR, Jan 2023.

380 „KRIK osuđen zbog pisanja o pitanjima od javnog interesa“, UNS, 22. 5. 2023.

381 *Election of Judges to the European Court of Human Rights*, Bureau of the Assembly, 4 October 2023.

Komisiju za sprovođenje izbora uključe i predstavnici organizacija za ljudska prava, profesori i stručnjaci iz oblasti ljudskih prava.³⁸²

Jedna od važnih aktivnosti³⁸³ predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23 jeste sprovođenje presude u slučaju Zorica Jovanović protiv Srbije.³⁸⁴ Evropski sud za ljudska prava je 2013. godine naložio Srbiji da uspostavi efikasan mehanizam kako bi roditeljima beba koje su nestale u porodilištima pomogao da saznaju istinu o sudbini svoje dece. Konačno usvajanje Zakona³⁸⁵ 2020. godine predstavlja pozitivan korak i rezultat dugogodišnjeg zalaganja udruženja roditelja nestalih beba, Komiteta pravnik za ljudska prava (YUCOM) i drugih organizacija civilnog sektora, koje su aktivno saradivale i komunicirale sa Komitetom ministara Saveta Evrope.³⁸⁶ Iako je prošlo tri godine od stupanja ovog Zakona na pravnu snagu, izostanak konkretnih rezultata ukazuje na to da su inicijalne kritike u vezi sa efikasnošću mehanizama za otkrivanje istine bile opravdane.³⁸⁷ Ovo podvlači važnost stalnog praćenja i ocenjivanja izvršenja presuda ESLJP-a kako bi se obezbedilo postizanje stvarnih rezultata i adekvatna zaštita prava građana.

Izvršenje presuda Kačapor grupe direktno utiče na 74.000 radnika bivših društvenih preduzeća u Srbiji

Značaj vodećih slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP) postaje očigledan na primeru izvršenja presuda u slučaju Kačapor grupe,³⁸⁸ čije posledice direktno utiču na više od 74.000 radnika bivših društvenih preduzeća u Srbiji. Ovoj grupi radnika Srbija duguje zaostale plate i doprinose. Procenjen dug iz 2013. godine iznosio je oko 372 miliona evra, a država je nakon toga odustala od formiranja mehanizma za isplatu ovih dugova, donevši umesto toga Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Iako je na početku njegova primena bila uspešna, jer je smanjen prosečan broja dana potrebnih za suđenje sa 505 u 2015. na 253 u 2016. godini, ovaj Zakon nije adekvatno rešio problem zaostalih plata i doprinosa radnika bivših društvenih preduzeća, koje je Republika Srbija preuzela na sebe.³⁸⁹ Ministarstvo pravde, koje je zaduženo za praćenje izvršenja presuda ESLJP-a, počelo je da radi na izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Početkom avgusta 2023. godine završena je javna rasprava o Nacrtu izmena i dopuna ovog Zakona.³⁹⁰

Komitet pravnik za ljudska prava YUCOM, u saradnji sa Evropskom implementacionom mrežom (EIN) čiji je član, poslao je dokumenta o saradnji sa Komitetom ministara Saveta Evrope. U njemu je predstavio rezultate istraživanja, koji nedvosmisleno potvrđuju da je potreban drugačiji pristup rešavanju ovog problema.³⁹¹ Komitet ministara Saveta Evrope uputio je Republici Srbiji preporuke u vezi sa izvršenjem presuda u slučaju Kačapor grupi i apelovao na državu da preduzme konkretne mere za otklanjanje uočenih nedostataka.³⁹² Izvesno je da Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri, neće biti usvojen pre raspisivanja izbora najavljenih za 17. decembar te da će, u skladu sa ustavnim običajem, biti povučen sa dnevnog reda kako bi se o njemu ponovo izjasnila Vlada u novom sastavu. To je samo još jedno odlaganje u višedecenijskim naporima radnika bivših društvenih preduzeća da ostvare pravdu. S obzirom na dosadašnju ulogu civilnog društva u praćenju izvršenja presuda ESLJP-a, čini se da bi bilo efikasnije ukoliko bi se ostvarilo direktno partnerstvo sa nadležnim institucijama u Srbiji, uz aktivno uključivanje nezavisnih organizacija i drugih relevantnih aktera.

382 Suštinski problematični kandidati za sudije, Beogradski međunarodnopravni krug, Goran Sandić, 5. 10. 2023.

383 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, Vlada RS, 10. 7. 2020, aktivnost 3.4.4.22.

384 Zorica Jovanović v. Serbia, app. no. 21794/08, (ECtHR, 9 September 2013).

385 „Zakon o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji”, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2020.

386 „Communication from a NGO (Lawyers' Committee for Human Rights and Astras anti-trafficking action) (14/05/2019) in the case of ZORICA JOVANOVIĆ v. Serbia (Application No. 21794/08)”, Lawyers' Committee for Human Rights (YUCOM) and Astra anti-trafficking action, 31 May 2019.

387 HUDOC-EXEC, Zorica Jovanovic v. Serbia, app. no. 21794/08, (ECtHR, 9 September 2013).

388 HUDOC-EXEC, R. Kacapor V. Serbia, app. no. 2269/06, (ECtHR, 7 July 2008).

389 Godišnji izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za 2016. godinu, Vrhovni kasacioni sud, mart 2017.

390 „JAVNA RASPRAVA O NACRTU ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU: Rasprava će trajati do 8. avgusta 2023. godine”, *paragraf.rs*, 20. 7. 2023.

391 „Communication from an NGO (YUCOM (Lawyers' Committee for Human Rights)) (21/07/2022) in the case of R. KACAPOR v. Serbia”, Lawyers' Committee for Human Rights (YUCOM), 2. 8. 2022.

392 CM/Del/Dec(2022)1451/H46-37, Committee of Ministers of the Council of Europe, 1451st meeting, 6 – 8 December 2022 (DH).

PREPORUKE

- Srbija treba da uloži dodatne napore kako bi povećala stopu implementacije presuda ESLJP-a. To uključuje bržu i efikasniju primenu odluka suda, posebno kada je reč o slučaju Kačapor grupe, gde veliki broj radnika godinama čeka na isplatu zaostalih plata i doprinosa.
- Srbija treba da sarađuje sa organizacijama civilnog društva, nezavisnim institucijama i drugim zainteresovanim akterima kako bi se osiguralo da imaju aktivnu ulogu u praćenju i promociji sprovođenja presuda ESLJP-a u važnim slučajevima, a naročito u predmetu Zorica Jovanović protiv Srbije.
- Potrebno je osigurati da će biti obavljena dodatna obuka sudija, posebno u vezi s praksom ESLJP-a i zaštitom ljudskih prava. To će pomoći boljem razumevanju i primeni evropskih standarda u domaćim sudovima, smanjiti broj predstavki i unaprediti efikasnost pravosudnog sistema. Ove obuke treba da budu praćene garancijama nezavisnosti i zaštite sudija od nedozvoljenog uticaja.
- Procedura izbora sudija ESLJP-a treba da bude transparentnija, uz uključivanje predstavnika organizacija za ljudska prava, profesora i stručnjaka iz oblasti ljudskih prava. Ovo će doprineti većem poverenju u izbor sudija i poboljšati kvalitet kandidata.

4.3.8. Zaštita podataka o ličnosti

Strategija zaštite podataka o ličnosti usvojena je u avgustu, ali tek treba da se usvoji akcioni plan. Još se čeka na izmene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine i usaglašavanje niza drugih propisa sa njim. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) nije odustalo od namere da legalizuje upotrebu tehnologije za masovni pametni nadzor stanovništva, ali je postupak unapređenja spornih odredaba Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima stavljen po strani nakon masovnih ubistava početkom maja.

Vlada je usvojila novu Strategiju zaštite podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine³⁹³ (Strategija) krajem avgusta, nepunih pet meseci po okončanju javne rasprave. Ovaj dokument ističe ključne probleme i prioritete u ovoj oblasti do 2030. godine, na osnovu analize dosadašnje prakse. Cilj je obezbediti nivo zaštite ovog prava u Srbiji koji bi zavredio odluku Evropske komisije o adekvatnoj zaštiti podataka o ličnosti. Kada je reč o unapređenju pravnog okvira, prvo su neophodne izmene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine, a u kojem su konfuzno prepisane i pomešane odredbe dva propisa Evropske unije, a o čemu je detaljnije pisano u prethodnim Alarm izveštajima. Procenjuje se da je stepen usklađenosti sektorskih zakona sa ovim centralnim zakonom tek 40%,³⁹⁴ iako se Srbija obavezala da dovrši proces usklađivanja do kraja 2020. godine. Štaviše, sada se ovaj nizak procenat tumači kao prednost, te će se za nastavak procesa čekati izmene centralnog zakona, za koje u Strategiji nije definisan rok. Ministarstvo pravde tvrdi da je izradilo nacrt analize sektorskih propisa radi njihovog usklađivanja,³⁹⁵ ali ona nije predstavljena javnosti u izveštajnom periodu, kako je bilo najavljeno.

Strategija predviđa izmene relevantnih propisa kako bi se omogućilo da Poverenik izriče upravne mere (novčane kazne) umesto prekršajnih sudova, po modelu koji je u Srbiji primenjen na primeru Komisije za zaštitu konkurencije. Tom prilikom treba razmotriti i potrebu da se poveća visina novčanih kazni za povrede prava kako bi one zaista imale odvraćajuće dejstvo.

U pogledu jačanja institucionalnih kapaciteta, Strategija predviđa otvaranje tri regionalne kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik). Dve takve kancelarije već su otvorene u Novom Sadu krajem 2022. godine i u Nišu krajem jula 2023. Već godinu dana najavljuje se otvaranje regionalne kancelarije Poverenika u Kragujevcu, ali do toga još nije došlo. Strategija ne precizira ciljeve jačanja kadrovskih kapaciteta Poverenika, ali to je već učinjeno u Revidiranom akcionom planu za Poglavlje 23 (AP 23) iz jula 2020.³⁹⁶ Iako je broj osoblja u kancelariji Poverenika povećan sa tadašnjih 90 na 105,³⁹⁷ i dalje nije dostignuto zacrtanih 129 .

393 Službeni glasnik RS br. 72 od 31. 8. 2023.

394 Ibid, mera 5.1.1.

395 Ministarstvo pravde. Izveštaj 2/2023 o sprovođenju AP 23, aktivnost 3.9.1.2.

396 Ministarstvo pravde. AP 23, aktivnost 3.9.1.3.

397 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Informator o radu, 2. 11. 2023.

Strategija ukazuje na mali procenat rukovalaca i obrađivača koji su odredili lice za zaštitu podataka o ličnosti (37%),³⁹⁸ i identifikuje potrebu da se poveća broj stranih kompanija koje su imenovale svoje predstavnike u Srbiji (među kojima uporno nedostaje Fejsbuk). Poseban strateški cilj odnosi se na obrazovanje i podizanje svesti u oblasti zaštite podataka o ličnosti kroz promotivne kampanje, izradu nastavnog programa za različite nivoe školovanja, ali i obuku osoblja u javnoj upravi i predstavnika pravosuđa, kako bi se unapredila sudska praksa. Istraživanje javnog mnjenja u proleće 2023. pokazuje da su građani primetili da se o ovoj temi više govori u poslednjih godinu dana. Međutim, oni i dalje nisu u dovoljnoj meri upoznati sa svojim pravima na zaštitu podataka o ličnosti, a to se naročito odnosi na starije, niže obrazovane i građane iz ruralnih sredina.³⁹⁹

Sprovođenje Strategije treba da se precizira trogodišnjim akcionim planom, a predviđeno je i formiranje nadzornog tela – međuresorne radne grupe koja će pratiti sprovođenje aktivnosti i sačinjavati godišnje izveštaje. Prema Strategiji i važećim propisima, rok za usvajanje akcionog plana i formiranje radne grupe je 90 dana, odnosno kraj novembra 2023. Tekst akcionog plana nije predstavljen javnosti, a prema tvrdnjama predstavnika Radne grupe za izradu Strategije, pisan je uporedo sa Strategijom kroz razradu predviđenih aktivnosti po nadležnim institucijama.⁴⁰⁰ Da podsetimo, prethodna strategija iz 2010. nikada nije zaživela jer nije bio usvojen preteći akcioni plan.

Legalizacija masovnog biometrijskog nadzora na javnim površinama: bez pomaka u izveštajnom periodu

Strategija blagovremeno ističe da je neophodno urediti automatizovanu obradu genetičkih i/ili biometrijskih podataka o ličnosti i upotrebu audio i video nadzora, počev od izmena i dopuna centralnog zakona. Ministarstvo unutrašnjih poslova već je dva puta pokušalo da ovu materiju uredi Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima (Nacrt),⁴⁰¹ ali ovaj propis još nije usvojen. Pod pritiskom javnosti,⁴⁰² poslednji Nacrt, koji je predviđao masovni neselektivni biometrijski nadzor u realnom vremenu, povučen je iz javne rasprave u decembru 2022. Na inicijativu predsednice Vlade u prvoj polovini 2023. održan je niz sastanaka predstavnika MUP-a sa organizacijama civilnog društva okupljenim u Radnu grupu za Poglavlje 24 NKEU, a tema sastanka 19. aprila bila je zaštita podataka o ličnosti i upotreba tehnologije prepoznavanja lica za nadzor na javnim površinama.

Na sastanku 19. aprila MUP je predstavio poslednje (neobjavljene) verzije nacрта relevantnih propisa,⁴⁰³ u kojima su dodatno ograničeni modaliteti upotrebe ove tehnologije radi identifikacije učinilaca krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti i traganja za nestalim licima. Prepoznato je da primena ove mere mora prvo da se predvidi Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP), na čijim obuhvatnim izmenama i dopunama radi posebna radna grupa. Nova verzija Nacrtu zakona o obradi podataka o ličnosti u oblasti unutrašnjih poslova sasvim se razlikuje od teksta povučenog iz javne rasprave u decembru. Međutim, i dalje sadrži nedostatke i opasnosti, poput neopravdano širokog trajnog čuvanja podataka ili onemogućavanja javnog nadzora skrivanjem čak i statističkih podataka o primeni pojedinih mera suprotno Zakonu o tajnosti podataka.

Masovna ubistva početkom maja, kada je bio planiran naredni sastanak, preusmerila su pažnju MUP-a na druge oblasti,⁴⁰⁴ te do kraja izveštajnog perioda unapređena verzija Nacrtu nije predstavljena ni javnosti ni RG za P24 NKEU. Do danas MUP nije pružio validne argumente, potkrepljene statističkim podacima i analizama, kojima dokazuje da je primena ove tehnologije neophodna za svrhe za koje je namenjena, a to je preduslov za sve dalje rasprave. Ovaj oblik nadzora nije pokazao ni neophodnim ni efektivnim u borbi protiv težih oblika kriminala, a to je jedina svrha kojom se može opravdati takvo zadiranje u privatnost.⁴⁰⁵

398 Službeni glasnik RS br. 72 od 31. 8. 2023, mera 5.1.3.

399 OEBS, „Percepcija građana o zaštiti podataka o ličnosti, 2023“, 13. jul 2023.

400 Beleške autora sa okruglog stola u okviru javne rasprave u Beogradu 31. marta 2023.

401 Jelena Pejić Nikić (ur.) [prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – maj 2023](#), prEUgovor, Beograd, 2023, str. 92-93.

402 prEUgovor, [Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?](#), Beograd, februar 2023.

403 Nacrt zakona o obradi podataka o ličnosti u oblasti unutrašnjih poslova, Procena uticaja nameravanih radnji obrade biometrijskih podataka o ličnosti na zaštitu podataka o ličnosti, predlog člana Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima kojim se uređuje policijsko ovlašćenje „pretraživanje video zapisa i fotografija“ radi izdvajanja biometrijskih karakteristika lica i njihovog poređenja sa drugim podacima koji se obrađuju u skladu sa zakonom, kao i predlog za izmenu člana 286. Zakonika o krivičnom postupku kojim se uređuju ovlašćenja policije.

404 Videti odeljke 5.1. i 5.6. ovog Izveštaja.

405 prEUgovor, [Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?](#), Beograd, februar 2023.

U međuvremenu, u zakonodavnim pregovorima o Aktu EU o veštačkoj inteligenciji Evropski parlament je u junu zauzeo stav da treba zabraniti svaku primenu daljinskog sistema prepoznavanja lica na javnim površinama u realnom vremenu, i većinu retrospektivnih primena ovakvog sistema.⁴⁰⁶ Evropski sud za ljudska prava je prvostepenoj presudi u predmetu „Glukhin protiv Rusije” u julu 2023. utvrdio povredu prava na privatnost i slobodu izražavanja zato što je ruska policija uhapsila nenasilnog demonstranta 2019. godine, nakon što ga je identifikovala primenom tehnologije prepoznavanja lica na snimke javnih kamera za video nadzor.⁴⁰⁷ Sud je obrazložio da je ovakva obrada podataka o ličnosti nesrazmerna svrsi čuvanja reda i mira u demokratskom društvu.

U toku konsultacija o uvođenju Sistema za hitno obaveštavanje javnosti u slučaju nestanka deteta (srpski „Amber Alarm”) koalicija prEUgovor je insistirala da ovaj sistem nije i ne mora biti nužno povezan sa pojačavanjem mera biometrijskog nadzora na javnim površinama.⁴⁰⁸ Takav je i zaključak analize praksi nekoliko država koje imaju različit pristup video i biometrijskom nadzoru (Nemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo).⁴⁰⁹ Sistem pod nazivom „Pronađi me”⁴¹⁰ koji je pokrenut krajem oktobra ne uključuje mere biometrijskog nadzora na javnim površinama.

I dok je video nadzor u Srbiji u pravnom vakuumu, Ambasada SAD donirala je MUP-u Srbije u avgustu 60 kamera koje se nose na policijskim uniformama („bodi kamere”). Ministar unutrašnjih poslova Bratislav Gašić najavio je da će ih od 1. septembra upotrebljavati saobraćajna policija na deonici autoputa oko Beograda.⁴¹¹ Ove kamere ne koriste tehnologiju prepoznavanja lica, a svrha im je kontrola postupanja policajaca prilikom primene ovlašćenja, te se neće koristiti za beleženje ili procesuiranje prekršaja građana. Policijski službenik je dužan da pre primene ovlašćenja upozori lice da je uključeno snimanje, ali ne može da rukuje snimkom, pošto se on automatski pohranjuje u centralnom sistemu. Predviđeno je da se podaci nakon 45 dana brišu automatski, a pristup je omogućen samo neposrednom starešini i službenicima unutrašnje kontrole. Ministarstvo unutrašnjih poslova izvestilo je u julu da je izradilo uputstvo za korišćenje „bodi kamera” i da priprema procenu uticaja nameravanih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti,⁴¹² ali ovi dokumenti nisu dostupni javnosti.

PREPORUKE

- Vlada treba što pre da usvoji akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti i da formira nadzorno telo, kako Strategija ne bi ostala mrtvo slovo na papiru.
- Što pre treba početi rad na unapređenju nedorečenih odredaba Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, naročito u oblasti obrade podataka u posebne svrhe, urediti upotrebu audio i video nadzora, te nastaviti proces usklađivanja odredaba pojedinih zakona sa ovim zakonom.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da odustane od uvođenja i legalizovanja pametnog masovnog biometrijskog nadzora, u skladu sa preporukama međunarodnih tela. U suprotnom, mora da dokaže neophodnost uvođenja ove vrste nadzora i srazmernost svrhe primene ove nametljive tehnologije u odnosu na zadiranje u osnovna ljudska prava i slobode, te da predvidi stroge mehanizme za zaštitu podataka o ličnosti od mogućih zloupotreba. Takođe, treba sasvim isključiti mogućnost praćenja biometrijskog lica u realnom vremenu, koje podrazumeva neselektivni nadzor, a stepen kontrole povećati na nivo posebnih dokaznih radnji, koje se u krivičnim istragama primenjuju kao krajnja mera na osnovu predloga javnog tužioca i naredbe suda. U vezi sa uređenjem ove materije, neophodni su koordinacija MUP-a i Ministarstva pravde i konsultacije sa Poverenikom i organizacijama civilnog društva.

406 Share fondacija, „EU parlament za zabranu biometrijskog nadzora u realnom vremenu”, 14. 6. 2023.

407 ECtHR, *Glukhin v. Russia* (App. no. 11519/20), *Judgement of 4 July 2023*.

408 prEUgovor, *Uvođenje sistema ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta „Amber alarm” u Srbiji: Pretnja ili prilika?*, Beograd, jun 2023.

409 ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, *Sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta*, Beograd, 2023.

410 „Počeo sa radom sistem za obaveštavanje javnosti o nestanku dece”, MUP Srbije, 25. 10. 2023.

411 Jovan Mladenović, „Važno obaveštenje za sve vozače! Saobraćajci dobijaju nove kamere na uniformama, a ovo je sve što morate da znate o njima”, *Nova S*, 16. 8. 2023.

412 Ministarstvo pravde. *Izveštaj 2/2023 o sprovođenju AP 23*, aktivnost 3.9.1.7.

5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

5.1. Reforma policije

Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek radi na tekstu nove, treće verzije Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, budući da je prethodna verzija po drugi put povučena iz zakonodavne procedure nakon što ju je civilno društvo oštro kritikovalo u decembru 2022. godine. Nije izvesno da su tokom konsultacija sa organizacijama građanskog društva, koje su bile održavane od januara do aprila 2023. godine, otklonjene sve manjkavosti o kojima je ranije opširnije izveštavano. Nakon što su se dogodila dva masovna ubistva početkom maja, rad na Nacrtu je obustavljen, a javna rasprava će verovatno biti organizovana nakon izbora koji se održavaju u decembru. Unapređenje integriteta policije i obezbeđivanje njene operativne nezavisnosti ostaju ključni aspekt reforme policije i trebalo bi da budu prioritet za novu Vladu Srbije nakon izbora.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je, nakon što su se dogodila dva masovna ubistva početkom maja u Beogradu, obustavilo dalje konsultacije o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, koje su se do tog trenutka odvijale sa organizacijama okupljenim oko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU). Na ukupno šest sastanaka, koji su održani u periodu od januara do aprila, Nacrt zakona analiziran je član po član, pri čemu su predstavnici MUP-a i organizacija građanskog društva iznosili svoje argumente i amandmane na tekst, što je neuobičajena, ali svakako dobra praksa, o kojoj su se pozitivno izjasnili svi učesnici. Iako je trenutno neizvesno u kojoj meri će MUP uvažiti predloge i komentare različitih eksperata, dostupne informacije ukazuju na to da bi, uprkos određenom napretku, najvažnija pitanja ipak mogla da ostanu nerešena.⁴¹³ Na sastanku Radne grupe za Poglavlje 24 NKEU sa Pregovaračkom grupom za Poglavlje 24, koji je održan 5. oktobra 2023. godine, iznet je podatak o tome da je, nakon što su obustavljene konsultacije, Radna grupa za izradu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima nastavila rad, te da je znatno smanjen broj članova Nacrta, kao i da su dodatno unapređene neke od odredaba koje su ocenjene kao sporne. Na istom sastanku najavljeno je održavanje još jednog sastanka na ministarskom nivou sa predstavnicima NKEU, na kom bi novi Nacrt bio detaljno predstavljen zainteresovanoj javnosti. Usled organizovanja izbora u decembru ove godine, nije izvesno kada bi taj sastanak mogao biti održan.

Kada je reč o sadržaju Nacrta, prema informacijama koje su dostupne autorima ovog izveštaja, deluje da je najveći napredak napravljen u oblasti novog ovlašćenja policije, koje obuhvata biometrijski nadzor nad javnim prostorima, tačnije automatsku obradu biometrijskih podataka koju bi vršila policija. Na konsultativnom sastanku održanom 19. aprila MUP je predstavio novi predlog i naveo da očekuje da će ovakve sistemske izmene u potpunosti obezbediti valjan pravni okvir za obradu biometrijskih podataka o ličnosti, što bi predstavljalo značajni napredak u odnosu na prvobitnu zamisao korišćenja masovnog, nekontrolisanog biometrijskog nadzora nad javnim prostorima.⁴¹⁴

Kada je reč o odredbama Nacrta kojim se uređuje upravljanje policijom, tačnije kojim se uređuju ovlašćenja ministra u odnosu na direkciju policije, postavljanje direktora policije i osiguranje operativne nezavisnosti u odnosu na ministra, autori ovog izveštaja smatraju da nije učinjen dovoljan napredak i da je na novoj Vladi da, nakon decembarskih izbora, dodatno unapredi tekst Nacrta u ovoj oblasti. Ključni problem ostaje potreba da se operativni rad policije zaštiti od uticaja politike i organizovanog kriminala. Iako je ovo međunarodni standard rada policije, koji je u pregovarački okvir za Srbiju u Poglavlju 24 ugrađen u odgovarajuće prelazno merilo još od 2016. godine,⁴¹⁵ izgleda da ne postoji volja da se ova oblast sistemski uredi tako da unapredi integritet postupanja policije.

413 Jelena Pejić Nikić (ur.), [PrEUgovor alarm: izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1](#), maj 2023. godine, str. 94–96.

414 Više detalja o predlogu videti u odeljak ovog izveštaja o zaštiti podataka o ličnosti.

415 [Zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 24](#), 5. 7. 2016. godine, Brisel, str. 26.

Politička (ne)odgovornost ministra unutrašnjih poslova

Nakon što su se dogodila tragična ubistva 3. i 4. maja 2023. godine, pokrenuti su masovni građanski protesti pod sloganom „Srbija protiv nasilja”, a drugi po redu zahtev koji su građani formulisali bio je i taj da se utvrdi institucionalna odgovornosti te da se smeni ministar unutrašnjih poslova Bratislav Gašić.⁴¹⁶ Ovim povodom 61 narodni poslanik pokrenuo je i inicijativu za njegovu smenu, a nakon dugotrajne skupštinske rasprave, 37 poslanika glasalo je za njegovu smenu, dok je 148 bilo protiv.⁴¹⁷ Sednica na kojoj se o Gašićevoj smeni raspravljalo počela je 15. juna, a nakon što je skupštinska većina opstruirala i odugovlačila, glasanjem je 5. jula 2023. godine utvrđeno da Gašić ne snosi odgovornost za dva masakra, koja su se dogodila početkom maja, nakon čega je usledio aplauz poslanika koji čine skupštinsku većinu.

Bez direktora policije skoro dve godine

Kada je reč o upravljanju policijom, posebno zabrinjava činjenica da, nakon što je prethodni direktor policije otišao u penziju krajem 2021. godine, Vlada Srbije već dve godine odbija da pokrene proceduru za izbor novog čelnika policije. Iako važeći Zakon o policiji ne daje prevelika ovlašćenja direktoru policije, koji je potčinjen ministru i u praksi ima ograničene mogućnosti da se odupre političkim pritiscima koji mogu da dođu iz kabineta, ovo upražnjeno mesto govori mnogo o tome koliko je policija potčinjena politici. Prema dostupnim informacijama, postoje indicije da Vlada čeka usvajanje novog Zakona o unutrašnjim poslovima, koji u svojoj trenutnoj verziji Nacrta u članu 35 sporno reguliše imenovanje direktora. Naime, Nacrtom zakona predviđeno je proširenje kriterijuma za izbor direktora policije kako bi se uključila ne samo lica sa 15 godina radnog iskustva u policiji, kako je trenutno važeće zakonsko rešenje, već i ona sa 15-godišnjim iskustvom „efektivnog rada na poslovima bezbednosti na rukovodećim radnim mestima”. Nakon što je trenutni ministar već doveo u MUP sebi bliske ljude iz Bezbednosno-informativne agencije (BIA), opravdani su strahovi da će iz BIA doći i novi direktor policije, na mesto koje je upražnjeno već nepune dve godine. Stoga, stiče se utisak da je mesto direktora „sačuvano” za već unapred poznatog kandidata i da stoga direktor neće biti imenovan pre usvajanja novog Zakona o unutrašnjim poslovima.⁴¹⁸

Tokom konsultacija organizacije građanskog društva smatrale su da direktor policije treba da predstavlja najvažniji bedem protiv nedozvoljenog uticaja, te da ova pozicija mora da se osnaži, između ostalog, i promenom procedure izbora direktora, za koju su trenutno zaduženi samo ministar i Vlada. Ministarstvo unutrašnjih poslova je čvrsto ostalo na stanovištu da je neophodno obezbediti da direktor bude podređen ministru, uprkos tome što su organizacije građanskog društva predlagale kako da se ovaj proces unapredi.⁴¹⁹

To što srpska policija nema direktora svakako otežava njeno redovno postupanje i dodatno omogućava da politika utiče na njen operativni rad. Na primer, Vlada Srbije je zbog upražnjenog mesta direktora bila prinuđena da po drugi put 20. oktobra 2023. godine izmeni Uredbu o specijalnoj i posebnim jedinicama policije⁴²⁰ kako bi omogućila redovno funkcionisanje ovih organizacionih jedinica. Naime, ova Uredba bliže određuje postupak za raspoređivanje pripadnika policije na pojedina radna mesta kako je predviđeno Zakonom o unutrašnjim poslovima. Ona propisuje način na koji direktor policije obrazuje komisije za izbor polaznika za selekcionu obuku i popunjavanje radnih mesta „specijalaca”, donosi odluku o skraćenom postupku za popunjavanje ovog radnog mesta i sl. Zbog upražnjenog mesta direktora policije, Vlada Srbije je prvo u decembru 2022. godine, a onda i u oktobru 2023. godine usvojila izmene ove Uredbe, kojima se ta ovlašćenja prebacuju na ministra unutrašnjih poslova na ograničeni period od tri meseca. Iako je ovo verovatno bila neophodna izmena da bi se omogućilo redovno funkcionisanje ovih jedinica, time je administrativnim putem dodatno ojačana uloga ministra i posredno omogućena dodatna politizacija, jer je ministar dobio ovlašćenje da raspoređuje kadrove na operativnom nivou.

416 Zahtevi građanskih protesta „Srbija protiv nasilja”.

417 Mirjana R. Milenković, *Za nepoverenje Gašiću glasalo 37 poslanika, nije smenjen*, *Danas*, 5. 7. 2023. godine.

418 *Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?*, Koalicija prEUgovor, Beograd, februar, 2023. godine.

419 Na primer, tako što bi nadležni skupštinski odbor imao savetodavnu ulogu pri izboru direktora policije, čime bi se postigao neophodni minimum javnosti prilikom izbora direktora policije i ojačala njegova uloga jer ne bi odgovarao samo ministru.

420 *Službeni glasnik Republike Srbije*, 89/2023-57.

Upravljanje ljudskim resursima u policiji neadekvatno i nisko na listi prioriteta

Tokom 2023. godine uočeni su problemi u upravljanju ljudskim resursima u policiji, koji su posledica neadekvatnog strateškog pristupa u ovoj oblasti i nepredviđenih događaja koji su doveli do većeg angažovanja policijskih službenika. Nakon što se dogodilo masovno ubistvo u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ u Beogradu 3. maja 2023. godine, kao i drugo masovno ubistvo u okolini Mladenovca dan kasnije, ljudski resursi u policiji stavljeni su na test izdržljivosti. Prvo, veliki broj policijskih službenika povučen je sa svojih redovnih zadataka i raspoređen je u škole u sklopu sprovođenja reaktivnih mera Vlade Srbije, dok su znatni ljudski kapaciteti policije bili upotrebljeni radi sprovođenja kampanje dobrovoljne predaje oružja, koja je trajala do kraja juna 2023. godine.⁴²¹ Zbog povećane potrebe, na ovim poslovima raspoređeni su dodatni ljudi iz Uprave saobraćajne i Uprave kriminalističke policije, a najavljeno je i dodatno zapošljavanje 1200 policajaca u toku 2023. godine.⁴²² Iako su ove mere Vlade Srbije donete *ad hoc* i iako relevantna istraživanja ne ukazuju na to da stalno i povećano prisustvo policije u školama povećava bezbednost, sprovođenje ovih mera je nastavljeno i od početka nove školske godine septembra 2023. godine.⁴²³ Pojedini eksperti ocenili su da je nemoguće održati ovaj nivo angažovanja policajaca tokom dužeg vremenskog perioda i da nije moguće zaposliti novih 1200 policajaca za tako kratko vreme.⁴²⁴ Uprkos tome, ministar unutrašnjih poslova Bratislav Gašić je, predstavljajući Narodnoj skupštini izveštaj MUP-a o masovnim ubistvima, izneo podatak da će do kraja godine 1312 novih policajaca uspešno završiti obuke i da ima „dovoljno vremena da sledeću školsku godinu možemo da pokrivamo na način kako smo sada pokrili 1.800 škola širom Srbije“.⁴²⁵

Čak i da su obezbeđena dovoljna finansijska sredstva za nova radna mesta, upitno je da li postoje kapaciteti Centra za osnovnu policijsku obuku (COPO) da za vrlo kratko vreme i dovoljno kvalitetno obuču toliki broj policajaca. U julu 2023. godine MUP je raspisao konkurs za novih 1100 polaznika COPO-a, što je ogroman porast polaznika koji bi istovremeno prolazili osnovnu policijsku obuku.⁴²⁶ Naime, prethodne klase COPO-a u proseku su brojale oko 250 polaznika i, budući da ovaj konkurs predviđa upis četverostruko većeg broja, sasvim je verovatno da ne postoje adekvatni kapaciteti da se obuka sprovede dovoljno kvalitetno (videti tabelu 3).

Tabela 3: Broj polaznika Centra za osnovnu policijsku obuku tokom 2023. godine

Klasa	Broj polaznika	Profil	Završetak obuke
35.	251	Polaznik policije	17. 7. 2023.
36.	271	Polaznik policije	18. 7. 2023.
38.	233	Polaznik saobraćajne policije	6. 11. 2023.
39.	311	Polaznik granične policije	11. 12. 2023.
40.	246	Polaznik policije	27. 11. 2023.

Izvor: Ministar Bratislav Gašić⁴²⁷

Upitnost kapaciteta COPO-a dodatno je potkrepljena činjenicom da je krajem avgusta ove godine upisana i prva generacija od 210 polaznika u novoosnovanoj Srednjoj školi unutrašnjih poslova „Jakov Nenadović“, koja se nalazi na istom mestu i koristiti iste kapacitete kao i COPO.⁴²⁸ Podsećanja radi, Nacrtom zakona o

421 Mnogo oružja, previše reči, premalo koordinacije: odgovor institucija na višestruka ubistva u Beogradu i Mladenovcu, Koalicija prEUgovor, jun 2023. godine.

422 Stanković, Dušan, Analiza bezbednosnih mera nakon 3. i 4. maja 2023. godine, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (publikacija u pripremi).

423 Ibid.

424 Obećanje da će novih 1200 policajaca biti u školama nerealno, N1 Info, 30. 7. 2023. godine. <https://bit.ly/3FUFfA1>

425 Izveštaj nije dostupan javnosti, a podatak je preuzet iz obraćanja ministra Gašića Narodnoj skupštini Republike Srbije 17. 5. 2023. godine.

426 Konkurs je dostupan na sajtu COPO-a.

427 Obraćanje ministra Gašića Narodnoj skupštini Republike Srbije 17. 5. 2023. godine. Ministar nije naveo podatke za 37. klasu.

428 Ministar Gašić poželeo dobrodošlicu novoj generaciji učenika Srednje škole unutrašnjih poslova „Jakov Nenadović“ u Sremskoj Kamenici, COPO, 30. 8. 2023. godine.

unutrašnjim poslovima iz decembra 2022. godine bilo je predviđeno osnivanje Srednje škole unutrašnjih poslova u skladu sa posebnim zakonom (član 246), što je trebalo da bude sprovedeno nakon njegovog usvajanja. Međutim, deluje da se Vladi Srbije žurilo, te je još u januaru 2023. godine donela odluku o osnivanju Srednje škole unutrašnjih poslova, a zatim je krajem marta izmenila Pravilnik o upisu učenika u srednju školu kako bi time omogućila da se u novoosnovanu srednju policijsku školu upišu novi učenici.⁴²⁹ Za upis u ovu srednju školu bilo je ogromno interesovanje. Više od 3000 kandidata podnelo je prijavu za upis, uprkos tome što ni u trenutku pisanja ovog izveštaja nastavni plan i program nije dostupan na Internet prezentaciji škole, dok su buduće karijere polaznika neizvesne, jer trenutno nema zakonskog osnova da se oni zaposle u MUP-u. Naime, važeći Zakon o policiji kao zakonski preduslov za zvanje policajca predviđa samo završenu osnovnu policijsku obuku, tako da budućnost polaznika zavisi od sposobnosti Vlade da progura Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima.

Da se upravljanje ljudskim resursima u MUP-u nalazi nisko na listi prioriteta, svedoče i podaci o izdacima koje Ministarstvo svake godine ima zbog sudskih troškova i plaćanja penala iz radnih sporova. Naime, prema analizi Predraga Simonovića, nekadašnjeg inspektora SBPOK-a u penziji i uzbunjivača, u proteklih 10 godina MUP je bio prinuđen da isplati oko 144 miliona evra na račun neisplaćenih zarada po odlukama sudova, uključujući u to i više od 100.000 evra, koji su lično dosuđeni Simonoviću u tri odvojena sudska spora.⁴³⁰ Dodatno, protiv MUP-a se trenutno vodi još oko 15.000 radnih sporova, jer zaposleni tuže Ministarstvo za neisplaćene duple plate, prekovremeni rad, dnevnice, dežurstva, što potencijalno poreske obveznike može da košta još oko 50 miliona evra.⁴³¹ Uprkos ovome, ništa se ne radi kako bi se ovi problemi rešili, jer se penali plaćaju iz budžeta, a ljudi odgovorni za propuste lično ne snose nikakvu odgovornost, te nemaju motiv da sistemski reše uočene probleme.

Tokom leta usvojena je i nova sistematizacija radnih mesta u MUP-u, koja inače nije dostupna javnosti, a kojom su uvedene značajne promene u organizaciju Ministarstva.⁴³² Ključne izmene su ukidanje Sektora za upravljanje ljudskim resursima, koji je uspostavljen Zakonom o policiji iz 2016. godine, i njegova integracija u novoformirani Sektor za logistiku na nivou Uprave za ljudske resurse. Dodatno, Sektor za međunarodnu saradnju, evropske poslove i planiranje takođe je ukinut i sada se kao Odeljenje za međunarodnu saradnju i saradnju sa Evropskom unijom nalazi u okviru kabineta ministra. Iako objašnjena kao pre svega tehnička, ovakva organizaciona izmena dovoljno govori o strateškoj opredeljenosti Ministarstva da ove oblasti skine sa liste prioriteta, a svakako predstavljaju dodatno udaljšavanje od profesionalnog upravljanja ljudskim resursima.

„Vedeizacijom“ do politizacije Ministarstva unutrašnjih poslova

Posebno zabrinjava i ranije prisutna praksa u MUP-u, koja je posebno uzela maha tokom 2023. godine, a odnosi se na imenovanja rukovodilaca visokog i strateškog nivoa unutar ministarstva i direkcije policije na mesta bez konkursa, tačnije u statusu vršilaca dužnosti. Ova loša praksa „vedeizacije“ umanjuje operativnu nezavisnost policije i doprinosi jačanju političkih uticaja, time što nosioce v.d. statusa onemogućava da u punom kapacitetu sprovedu svoje mandate. Dodatno, čini ih i podložnijim pritiscima usled mogućnosti da neće biti ponovo imenovani na funkciju nakon što isteknu zakonom predviđeni rokovi. Zakon o državnim službenicima nalaže da vršilac dužnosti tu poziciju može da obavlja šest meseci bez internog konkursa, nakon čega v.d. status može da bude produžen na još tri meseca.⁴³³

Prema podacima iz Informatora o radu MUP-a,⁴³⁴ koji je poslednji put ažuriran krajem septembra 2023. godine, rukovodioci koji su izabrani na konkursu predstavljaju izuzetak, dok je v.d. stanje pravilo. Naime, pored toga što policija nema direktora skoro dve godine, svi načelnici sektora, koji su po slovu zakona i pomoćnici ministra, trenutno su u v.d. statusu. Ovo uključuje v.d. načelnike Sektora unutrašnje kontrole, Sektora za vanredne situacije, Sektora za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije,

429 Za više informacija pogledati: Ur. Jelena Pejić Nikić (ur.), [PrEUgovor alarm: izveštaj o napretku Srbije u Klasteru I](#), str. 96–98, maj 2023. godine.

430 „MUP iz godine u godinu plaća sve veće sudske kazne i penale“, [Insajder TV](#), 30. 10. 2023.

431 Ibid.

432 [Aktuelna organizaciona šema MUP-a](#) u skladu sa poslednjim izmenama sistematizacije radnih mesta.

433 „Zakon o državnim službenicima“, članovi 67 i 67a, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022.

434 [Informator o radu MUP-a](#), 29. 9. 2023.

новоformiranog Sektora za logistiku, ali i jednog državnog sekretara u v.d. statusu. Na nekim od ovih pozicija pojedinci se nalaze i nezakonito, tačnije duže od devet meseci, što je apsolutni zakonski maksimum trajanja v.d. statusa. Ovakvo stanje značajno doprinosi neadekvatnom radu i narušava integritet policije, budući da v.d. statusi rukovodećih kadrova osiguravaju veću poslušnost i podložnost pritiscima unutar ove institucije na uštrb profesionalnog postupanja.

Slučaj policajke iz Valjeva i tajnost podataka u Ministarstvu unutrašnjih poslova

Policajska službenica iz Valjeva Katarina Petrović dospela je u žižu interesovanja javnosti kada joj je određen pritvor zbog sumnje da je zloupotrebila službeni položaj. Naime, ona je podatke iz informacionog sistema MUP-a o saobraćajnom udesu, u kojem je učestvovao Nikola Petrović, kum predsednika Srbije i bivši direktor „Elektromreža Srbije”, fotografisala i prosledila ih poslanici opozicije Mariniki Tepić, koja ih je objavila na društvenoj mreži X/Tviteru. Dodatno, nakon što je odbacilo krivičnu prijavu za delo zloupotrebe službenog položaja, Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Beogradu podnelo je optužni predlog protiv policajke zbog sumnje da je izvršila krivično delo iz Zakona o tajnosti podataka, tj. da je neovlašćenom licu dostavila dokumenta koja su joj poverena i predstavljaju tajne podatke sa oznakom tajnosti „poverljivo”. U međuvremenu, pritvor joj je ukinut i protiv nje je u MUP-u pokrenut disciplinski postupak.

Iz ovakvog postupanja organa gonjenja nazire se motiv da policajka mora biti kažnjena zbog neposlušnosti, bez obzira na zakonsku osnovu. Iako je lakše dokazati postojanje novog krivičnog dela, koje joj se stavlja na teret, neophodno je pomenuti da nisu svi podaci koji nastaju tokom rada policije tajni, već je neophodno da postoji dokaziva pretpostavka da bi odavanjem podataka nastala šteta po interese Republike Srbije, te da je taj interes iznad interesa javnosti da zna.⁴³⁵ Budući da je MUP, prema podacima koji su dostavljeni organizaciji „Partneri Srbija”, tokom 2022. godine preko 200.000 podataka označio nekim stepenom tajnosti, važno je naglasiti da Zakon o tajnosti podataka jasno definiše da se ne smatra tajnim podatkom onaj koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela ili drugog nezakonitog akta i postupanja organa javne vlasti.⁴³⁶ Prema odgovoru⁴³⁷ koji je organizacija „Partneri Srbija” dobila od Ministarstva pravde u maju 2023. godine, saznaje se da Ministarstvo poslednjih pet godina ne vrši nikakav nadzor u oblasti tajnosti podataka, iako mu je to ovlašćenje povereno zakonom. Da li je sporan dokument iz ovog slučaja proizvoljno, tačnije nezakonito proglašen tajnom tek ostaje da se utvrdi.

PREPORUKE

- Vlada Srbije mora kao svoj prioritet da organizuje javni konkurs i transparentnu proceduru za izbor novog direktora policije.
- Što pre treba sprovesti konkurse za popunjavanje radnih mesta visokog i strateškog nivoa u MUP-u i policiji kako bi se rešili uočeni problemi „vedeizacije” i time unapredio integritet ove institucije.
- Neophodno je da MUP unapredi upravljanje ljudskim resursima tako što bi uveo strateški pristup planiranju i zapošljavanju novih kadrova, ali i unapredio poštovanje internih procedura i radnih prava zaposlenih radi smanjenja nepotrebnih troškova, koje svake godine isplaćuje zbog izgubljenih radnih sporova.
- Pre nego što sledeća verzija Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima po treći put uđe u zakonodavnu proceduru, potrebno je korigovati prethodno predložena rešenja, koja bi potencijalno mogla da naruše prava građana i srozaju standarde rada policije.
- Vlada Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije, politički akteri, institucije EU, države članice EU, organizacije građanskog društva i mediji moraju zajedno da rade i insistiraju na stvaranju ambijenta koji doprinosi unapređenju operativne samostalnosti policije.

435 Kristina Kalajdžić, *Tajnost podataka – sistemski neuređena oblast*, Partneri Srbija, jul 2023. godine.

436 Ibid.

437 Odgovor Ministarstva pravde na zahtev Partnera Srbija za slobodan pristup informacijama javnog značaja, 13. 5. 2023.

5.2. Migracije i azil

U izveštajnom periodu nadležni organi usredsredili su svoj rad na procese strateških izmena u oblasti migracija. Na normativnom planu odustalo se od izmena i dopuna Zakona o državljanstvu, započeti su razgovori o formulisanju podzakonskih akata u skladu sa odredbama novousvojenih propisa u oblasti regulisanja boravka stranaca i zapošljavanja stranaca. Konstantno prisustvo migranata bez regulisanog pravnog statusa ukazuje na potrebu da se bolje primene pravni koncepti, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čija je svrha da regulišu pravni status migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije, kao i na potrebu da se uvede sistem za ranu diferencijaciju različitih kategorija migranata, uz uvažavanje usvojenih standarda zaštite.

Opšti pregled aktuelne situacije

Prema najnovijim podacima Fronteksa, u periodu od januara do avgusta na zapadnobalkanskoj ruti zabeleženo je značajno manje prelazaka granice, u velikoj meri zbog strože vizne politike.⁴³⁸

Tabela 4: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji april–jul 2023.

Brojčani podaci na mesečnom nivou	April 2023.	Jul 2023.
Broj migranata i izbeglica, koji su prisutni u Srbiji	2771	3526
Registrovani broj novopridošlih u centre	4114	13.571
Broj migranata i tražilaca azila smeštenih u državnim objektima za smeštaj	2771	3113

Izvor: Agencija za izbeglice UN (UNHCR), Kratak izveštaj za april 2023. godine i jul 2023. godine.

Posmatrano na nacionalnom nivou, dostupni statistički podaci ukazuju na povećano tranzitiranje migranata kroz Republiku Srbiju. Sa jedne strane, nije došlo do povećanja broja migranata prisutnih u zemlji, dok je, sa druge strane, broj procenjenih novih ulazaka u centre značajno porastao u odnosu na april 2023. godine. Prema dostupnim podacima, u proteklih nekoliko meseci primećeno je da se među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil povećao broj državljana Sirije i Indije. Iako ima manje državljana Kube koji su izrazili nameru, oni su ipak na trećem mestu po broju podnetih zahteva za azil.

U ovom izveštajnom periodu bilo je aktivno sedamnaest smeštajnih objekata (centara za azil i prihvatnih/transitnih centara), pri čemu je Centar za azil u Vranju još uvek namenjen samo smeštaju izbeglica iz Ukrajine. Otvoren je i Centar za azil u Banji Koviljači, koji je primarno namenjen za smeštaj porodica.

Iako nisu popunjeni svi kapaciteti trenutno aktivnih smeštajnih objekata, neki prihvatni/transitni centri u pograničnim područjima još uvek su pod velikim pritiskom (Prihvatni centar Pirot), što ukazuje na kontinuirano povećanje kretanja migranata u pograničnom području sa Bugarskom.⁴³⁹ Prema informacijama iz lokalnih medija, trenutno se radi na proširenju kapaciteta PC Pirot, gde umesto sadašnjih 192 treba da bude oko 300 mesta. U međuvremenu (od 9. oktobra), počeo je da radi PC u Dimitrovgradu, gde može da se smesti 66 osoba. On je prvenstveno namenjen za smeštaj iregularnih migranata sa porodicama i maloletnika bez pratnje.⁴⁴⁰

438 Srbija je u oktobru 2022. godine ponovo uvela vizni režim za državljane Burundija, Tunisa, Indije, Kube, Bolivije i Gvineje Bisao, koji nose obične pasoše.

439 Dostupni lokalni podaci govore da je samo tokom septembra na području grada Pirota sprečeno 1677 nezakonitih ulazaka u zemlju. Prinudno je iz zemlje udaljeno pet ilegalnih migranata, podnete su tri prekršajne prijave zbog nezakonitog ulaska u Srbiju, a 24 ilegalnih migranata potražilo je azil u Srbiji, pa su im izdate adekvatne potvrde i upućeni su dalje u prihvatne centre. Sa teritorije PU Pirot u prihvatne centra prevezeno je 537 ilegalnih migranata. Izvor: „U poslednjih mesec dana u Pirotu evidentirano 689 ilegalnih migranata iz Sirije, Afganistana, Maroka, Iraka, Palestine, Egipta, Pakistana i Gvineje“, *Pirotske vesti*, 13. 10. 2023.

440 „U poslednjih mesec dana u Pirotu evidentirano 689 ilegalnih migranata iz Sirije, Afganistana, Maroka, Iraka, Palestine, Egipta, Pakistana i Gvineje“, *Pirotskevesti.rs*, 13. 10. 2023.

Uprkos sve većem broju dokaza o kršenjima ljudskih prava na granicama evropskog kontinenta, i dalje postoji klima nekažnjivosti. Ovo je delimično uzrokovano nedostatkom adekvatnog praćenja nalaza i preporuka posmatrača ljudskih prava, kao i nedostatkom jasnijeg sistema odgovornosti, te neispunjavanjem obaveze zaštite ljudskih prava.⁴⁴¹ Sa druge strane, predložena Uredba o skriningu državljana trećih zemalja na eksternim granicama EU u okviru novog Pakta o migracijama i azilu predviđa obavezu zemalja članica da uspostave nezavisni mehanizam monitoringa ljudskih prava na eksternim granicama EU.⁴⁴² Iako R. Srbija još uvek nije zemlja članica, uspostavljanje takvog mehanizma u zemljama članicama sa kojima se R. Srbija graniči, otvara i pitanje njenog položaja, kao i uloge u takvom mehanizmu.

Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil i dalje raste, ali nije proporcionalan broju podnetih zahteva. Međutim, veliki broj registrovanih namera ne ukazuje na ukupan broj lica koja su u potrebi za međunarodnom zaštitom, jer se i ukrajinski državljani koji se prijavljuju za privremenu zaštitu, registruju kroz sistem registrovanih namera.

Tabela 5: Statistički podaci o azilu za Srbiju april – jul 2023

	April 2023.	Maj 2023.	Jul 2023.
Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil	83	110	142
Broj podnetih zahteva za azil	31	17	6
Broj odobrenih zahteva	0	0	2

Izvor: UNHCR, Kratak statistički izveštaj za Srbiju za april 2023, maj 2023. i jul 2023. godine

Strateški okvir u oblasti iregularnih migracija zasnivaće se na dva ključna planska dokumenta

U izveštajnom periodu načinjeni su značajni koraci ka tome da se revidira i postavi novi strateški okvir u oblasti sistema upravljanja migracijama: usvojen je Šengenski akcioni plan, konstituisano je telo za sprovođenje, praćenje i evaluaciju Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022–2027. godine i pratećeg Akcionog plana, a iniciran je i proces revidiranja Strategije upravljanja migracijama.

Naime, početkom jula meseca Vlada je usvojila Akcioni plan za ulazak Republike Srbije u šengenski prostor za period 2023–2028,⁴⁴³ razvojni dokument Republike Srbije, koji je usmeren na ispunjavanje obaveza koje proističu iz pregovora za prijem Republike Srbije u članstvo Evropske unije. Usvojen je radi dostizanja standarda neophodnih za ulazak države u šengenski prostor, jačanja institucionalnih, administrativnih i tehničkih kapaciteta, kao i radi usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti spoljnih granica i Šengena, a sve radi pripreme za proces šengenske evaluacije. Dokument sadrži pregled mera neophodnih za dostizanje opšteg i posebnih ciljeva u osam poglavlja: upravljanje granicom, povratak i readmisiju, šengenski informacioni sistem, vizna politika, policijska saradnja, zaštita podataka o ličnosti, vatreno oružje i pravosudna saradnja.

Akcioni plan za ulazak u šengenski prostor i nova Strategija, sa Akcionim planom za integrisano upravljanje granicom⁴⁴⁴ u skladu sa novim konceptom EU, predstavljaju dva ključna planska dokumenta, za koje se vezuje i značajan broj aktivnosti predviđenih Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 24. Takođe, ako u obzir uzmemo definisane ciljeve i mere planskih dokumenata, njihova puna implementacija podrazumevala bi uvođenje značajnih promena u uspostavljeni sistem upravljanja migracijama u Republici Srbiji.

441 „Jačanje odgovornosti u vezi sa ljudskim pravima na granicama”, Izveštaj ENNHRI-a, jul 2022. godine. Više informacija na: <https://bit.ly/3eqCb4y>

442 „Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817”, European Commission, Brussels, 23. 9. 2020.

443 „Akcioni plan za ulazak Republike Srbije u Šengenski prostor za period 2023–2028”, 05 Broj: 021-5241/2023-2; Beograd, 6. 7. 2023. godine.

444 „Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022–2027. godine”, *Službeni glasnik RS*, br. 89/2022; Akcioni plan za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022–2027. godine – koji se odnosi za period 2022–2024. godine.

Statistički pokazatelji kontinuirano ukazuju na to da je prisutan i značajan pritisak iregularnih migracija ne samo u prekograničnom pojasu već i unutar teritorije. Ranije važeća Strategija suzbijanja iregularnih migracija je istekla,⁴⁴⁵ a sadržala je operativne mere/aktivnosti sa kontinuiranim rokom realizacije, koje su bile usmerene na slabljenje onih faktora koji podstiču iregularne migracije unutar teritorije R. Srbije. U Šengenskom akcionom planu u okviru drugog poglavlja „Povratak i readmisija“ konstatuje se da će Strategija integrisanog upravljanja granicom (IBM strategija) propisati i aktivnosti koje se odnose na suzbijanje iregularnih migracija na granici, kao i na teritoriji cele zemlje. Međutim, trenutno važeći Akcioni plan za sprovođenje IBM Strategije za period od 2022. do 2024. ne sadrži takve mere i aktivnosti, uprkos činjenici da su iregularna kretanja intenzivna, te se otvara pitanje da li bi bilo potrebno usvojiti dokument planske politike nižeg nivoa, kojim bi se predvidele operativne mere za suzbijanje iregularnih migracija za period do usvajanja novog AP za sprovođenje IBM Strategije nakon 2024. godine.

Početkom avgusta⁴⁴⁶ održana je konstitutivna sednica tela za sprovođenje, praćenje i evaluaciju IBM Strategije i pratećeg Akcionog plana. Ovo telo bi trebalo da do kraja godine izradi Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za 2022. godinu. Imajući u vidu da je njegov ključni zadatak da obezbedi efikasno sprovođenje Strategije i Akcionog plana, može se očekivati da će ono razmatrati implementaciju važećeg, ali i predloge mera i aktivnosti novog Akcionog plana (za period od 2024 do 2027. godine, do kada Strategija i važi).

Pored Šengenskog akcionog plana i IBM Strategije, u planu je i izrada nove Strategije upravljanja migracijama.

Pripreme za primenu propisa o zapošljavanju stranaca

Na sednici održanoj 26. jula 2023. godine Narodna skupština usvojila je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strancima i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca.⁴⁴⁷

Za određeni broj članova oba zakona prelaznim i završnim odredbama predviđeno je odložno dejstvo. Kada je reč o Zakonu o zapošljavanju stranaca, jedan deo odredaba stupio je na snagu 4. avgusta 2023. godine (odredbe kojim je produžen rok za obnavljanje postojećih dozvola za privremeni boravak; odredbe kojima se strancima dozvoljava grejs-period za traženje novog zaposlenja nakon prekida radnog odnosa, za koji su dobili radnu dozvolu i dozvolu za privremeni boravak; odredbe kojima se predviđa period važenja, odnosno obnavljanja dozvole za privremeni boravak na period od tri godine; odredbe koje regulišu položaj upućenih radnika i sl). Predviđeno je da će odredbe kojima se određuje elektronski postupak regulisanja privremenog boravka i rada (odredbe koje se odnose na jedinstveni portal, elektronsku vizu, jedinstvenu dozvolu za rad i boravak) biti primenjene od 1. februara 2024. godine.

Jedno od glavnih pitanja koje se u proteklom periodu isticalo u praksi bilo je da li domaći poslodavac može sa strancem da zaključi ugovor o radu na neodređeno vreme, imajući u vidu da Zakon o radu ne poznaje prestanak važenja jedinstvene dozvole kao osnov za prestanak radnog odnosa. Dodatno, još nije izgledno kako će biti primenjena odredba kojom se određene kategorije stranaca sa deficitarnim zanimanjima izuzimaju od pribavljanja saglasnosti od mesno nadležne organizacije nadležne za poslove zapošljavanja, posebno ako se u vidu ima to da trenutno ne postoji lista deficitarnih zanimanja, a nijedna institucija nema precizne podatke o potrebi zapošljavanja, jer je ukinuto to da poslodavac prijavljuje deficitna zanimanja.

Kada je reč o zapošljavanju upućenih radnika, jedna od prvih dilema koje su se pojavile u praksi odnosi se na odgovornost domaćeg poslodavca, jer se u svojstvu domaćeg poslodavca najčešće javlja ogranak privrednog društva, koji nema svojstvo pravnog lica, ili poslodavac korisnik, kod koga angažovana lica nisu u radnom odnosu. Zatim, tu su i izazovi koji nastaju zbog različitog razumevanja ispunjenosti obaveznih elemenata akta o upućivanju (koliko detaljan bi trebalo da bude; šta se smatra dokazom ispunjenja obaveza iz ovog akta; kako kontrolisati zaradu koja je ugovorena u stranoj valuti i za čiju isplatu se rokovi

445 „Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine“, *Službeni glasnik RS*, br. 105/2018-115.

446 „Sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom, brži protok robe i kapitala“, MUP, 2. 8. 2023.

447 *Službeni glasnik RS*, broj 62/23 od 27. 7. 2023. godine.

i način obračuna regulišu zakonom zemlje iz koje se zaposleni upućuje u RS; način komuniciranja između inspekcijских organa i stranih državljana, posebno ako se ima u vidu jezička barijera i dr.). Najzad, javlja se i pitanje primene međunarodnih sporazuma o socijalnom osiguranju, kojima je uređeno upućivanje, kao i njihov uticaj na dužinu vremenskog perioda za koji se mogu izdati radne dozvole za upućena lica i radne dozvole za kretanje u okviru privrednog društva za državljane tih zemalja.

Posebnu novinu predstavlja uvođenje elektronskog sistema za izdavanje jedinstvene dozvole za rad i boravak. U toku je izrada podzakonskih akata, kojima će biti bliže definisana procedura, a posebno je važno postizanje pune usklađenosti za Zakonom o opštem upravnom postupku.

Izmene Zakona o državljanstvu povučene iz skupštinske procedure

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu pretrpeo je tokom javne rasprave određene izmene svog inicijalnog teksta, pre nego što je u formi Predloga usvojen na sednici Vlade.⁴⁴⁸

Prva izmena odnosila se na stvaranje mogućnosti za punu integraciju stranaca kojima je odobreno pravo na azil. Naime, predviđeno je da stranac kome je odobren azil može biti primljen u državljanstvo Republike Srbije ako ispunjava opšte uslove kao i drugi stranci sa stalnim nastanjenjem ukoliko, na osnovu odobrenog stalnog nastanjenja, i ako ima prebivalište u Republici Srbiji najmanje tri godine. Intencija predlagača prilikom propisivanja ovog dodatnog uslova za lica sa odobrenim pravom na azil bila je ta da se obuhvate samo ona lica koja imaju jasnu nameru da nastave da žive u Republici Srbiji. Takođe prihvaćen je predlog da se propiše mogućnost prijema u državljanstvo licima iz ove kategorije starijim od 14 godina života kako bi se zaštitili interesi maloletnika bez pratnje, odnosno dece bez roditeljskog staranja.

Druga izmena odnosi se na obrazovne kvalifikacije stranaca, koje su uslov za prijem u državljanstvo po skraćenom postupku. U inicijalnoj odredbi propisano je da je za prijem u državljanstvo dovoljno da stranac koji se nije školovao u Srbiji poseduje rešenje o priznavanju strane srednjoškolske ili strane visokoškolske isprave, koju je izdao nadležni organ u Republici Srbiji. Umesto toga, u Predlogu se takva mogućnost predviđa samo za one strance koji su stekli visokoškolsku diplomu u stranoj zemlji. Kako je u toku javne rasprave istaknuto, cilj ovih izmena je da se u Republiku Srbiju privuku najkvalitetniji, visokokvalifikovani kadrovi, koji svojim radom i stručnim znanjima mogu da doprinesu razvoju Republike Srbije.

S druge strane, u Predlogu su zadržana rešenja iz Nacrta, kojima se olakšavaju uslovi za prijem u državljanstvo za strance koji imaju odobren boravak u Republici Srbiji, odnosno uslov da su samo godinu dana prethodno privremeno boravili u Srbiji. Kako bi ovaj uslov bio revidiran, tokom javne rasprave predloženo je da se dužina privremenog boravka iz člana 15 Zakona produži sa jedne na tri godine, da se kao dodatni uslov za prijem stranca po ovom osnovu propiše otpust iz prethodnog državljanstva ili prilaganje dokaza o poznavanju srpskog jezika, kao i položen državni test poznavanja istorije, kulture i ustavnog uređenja. Ovi predlozi, međutim, nisu usvojeni.

Tokom javne rasprave ukazivano je na koliziju ovakvog rešenja sa standardima EU u domenu regulisanja privremenog boravka i stalnog nastanjenja, koji su preneti i u srpsko zakonodavstvo, kao i na rizik od upotrebe putnih isprava R. Srbije radi daljih kretanja/nastanjanja u EU.

U šestom izveštaju Evropske komisije, u okviru mehanizma za suspenziju viza, konstatovano je da je Komisija svoju zabrinutost zbog mogućih bezbednosnih rizika za EU povezanih sa brzim sticanjem prava na bezvizni režim putovanja za državljane zemalja koje bi inače bile pod viznim režimom za EU, prenela nadležnim organima Srbije.⁴⁴⁹ Nakon intervencije Komisije, Vlada Srbije odlučila je da povuče ovaj Predlog. Prema informacijama iz medija,⁴⁵⁰ Vlada Republike Srbije je na sednici održanoj 12. oktobra svojim Zaključkom povukla Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o državljanstvu iz skupštinske procedure.

448 51. sednica Vlade Republike Srbije, 4. 5. 2023. godine.

449 „Report from the Commission to the European Parliament and the Council – sixth report under the visa suspension mechanism”, European Commission, 18. 10. 2023.

450 „Povučen Zakon o državljanstvu, potvrđeno za RSE u MUP-u Srbije”, *Radio Slobodna Evropa*, 20. 10. 2023. godine.

Akcije pojačane kontrole migranata u pograničnim mestima NE smanjuju iregularne migracije

U prethodnom periodu pripadnici policije sprovodili su kontinuirane akcije kako bi pronalazili odrasle iregularne migrante i smeštali ih u prihvatne centre i centre za azil radi suzbijanja iregularnih migracija, očuvanja javnog reda i mira, i zaštite bezbednosti migranata i lokalnog stanovništva. Uprkos tome, prisustvo migranata u improvizovanim skloništima na otvorenom u pograničnom pojasu ka izlaznim tačkama ne jenjava,⁴⁵¹ a sporadični oružani incidenti među migrantima i dalje se dešavaju.⁴⁵² Time se dovodi u pitanje održivost i delotvornost efekata akcija, dok je приметно da ne postoji konzistentan sistemski odgovor, koji je usmeren na suzbijanje iregularnih migracija.

U izvesnom smislu u ovim akcijama bilo je drugačije u odnosu na prethodne to što je aktiviran veliki broj policijskih službenika, uključene su i specijalizovane jedinice policije, poput žandarmerije, specijalne antiterorističke jedinice (SAJ) itd. Dodatno, početkom oktobra prvi put je na teritoriji Srbije sprovedena međunarodna akcija „Hotspot”,⁴⁵³ koju je organizovao Generalni sekretarijat Interpola radi borbe protiv ilegalnih migracija i trgovine ljudima, kao i radi identifikovanja ilegalnih migranata, ali i članova terorističkih organizovanih kriminalnih grupa, koje se bave krijumčarenjem migranata i trgovinom ljudima. Akcija je sprovedena u prihvatnim centrima u Subotici i Somboru, kao i na „divljim” lokacijama, odnosno na neformalnim mestima okupljanja migranata na području ova dva grada. Pripadnici Interpola su u sklopu ove akcije uzimali lične podatke, uključujući u to i otiske prstiju identifikovanih migranata.

PREPORUKE

- Od suštinskog je značaja obezbediti sve neophodne preduslove za potpuno i delotvorno sprovođenje usvojenih izmena i dopuna Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca. U tom kontekstu, posebno je važna blagovremena priprema i usvajanje podzakonskih akata, kojima će se bliže urediti novousvojeni instituti i procedure, ali i uspostavljanje neophodnih kapaciteta ne samo za primenu već i za nadzor primene novousvojenih odredaba.
- Potrebno je preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i stvaranje 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 kojima se ograničava sloboda kretanja, odredaba o vraćanju i standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika koji su državljani trećih zemalja. Poželjno je u što kraćem roku razmotriti uspostavljanje sistema za diferencijaciju različitih kategorija migranata i primenu odgovarajućih procedura u skladu sa usvojenim standardima.
- 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 vraćanja (*non-refoulement*).
- Od suštinske je važnosti ojačati kapacitete za suzbijanje iregularnih migracija, a posebno za borbu protiv krijumčarenja ljudi i zaštitu migranata koji su predmet krijumčarenja. U tom pogledu, važno je ojačati i vezu između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Neophodno je intenzivirati aktivnosti usmerene na senzibilizaciju lokalnih zajednica i na pokretanje dijaloga koji bi doprineo razumevanju potreba migranata i lokalnih zajednica, koje su njihovi domaćini.
- Poželjno je intenzivirati međunarodnu i regionalnu saradnju u domenu sprečavanja iregularnih migracija i borbe protiv krijumčarenja migranata.

451 „Sa područja Subotice i Palića izmešteno 158 migranata”, *Subotica.com*, 25. 6. 2023; „Do sada pronađeno više od 200 migranata i veća količina oružja u jutrošnjoj akciji specijalnih jedinica”, *Subotica.com*, 1. 8. 2023. U akcijama policije na teritoriji Subotice, Kikinde i Sombora 12. septembra 2023. godine pronađen je 371 iregularni migrant. Izvor: MUP R. Srbije, „Pripadnici MUP-a na području Subotice, Sombora i Kikinde pronašli 371 iregularnog migranta, oružje, agregate i dokumenta”, 12. 9. 2023.

452 „Građani uznemireni pucnjavom iz šume, policija intervenisala i sprečila sukobe migrantskih grupa”, *Subotica.com*, 17. 6. 2023; „Šumom ponovo odjekuje rafalna pucnjava”, *Subotica.com*, 26. 6. 2023; „Pucnjava u gusto naseljenom delu Palića, jedan migrant povređen”, *Subotica.com*, 6. 8. 2023; „Na Batrovcima ubijen mladić iz Albanije: Novi detalji zločina migranata iz Avganistana”, 28. 9. 2023.

453 „U akciji Interpola i MUP-a Srbije kontrolisano 516 osoba u Subotici i Somboru”, *RTV*, 6. 10. 2023.

5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Prema Globalnom indeksu organizovanog kriminala, Srbija zauzima treće mesto u Evropi. Srpska policija je nastavila da saraduje sa policijama drugih zemalja i da učestvuje u međunarodnim policijskim akcijama. Međutim, te policijske akcije bile su pokrenute na inicijativu međunarodnih partnera. Bezbednosno-informativna agencija i dalje sprovodi posebne mere u borbi protiv organizovanog kriminala. U Srbiji se ne primenjuje strateški pristup borbe protiv organizovanog kriminala, o čemu svedoče aktuelni pojedinačni krivični predmeti („Jovanjica 1 i 2“, slučaj Darka Šarića i Veljka Belivuka). Nažalost, dešava se progon policijskih profesionalaca, koji su učestvovali u akcijama protiv organizovanog kriminala.

Krajem septembra 2023. godine Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala objavila je drugi Globalni indeks organizovanog kriminala. Ovaj indeks analizira dominantna kriminalna tržišta i kriminalne aktere u određenoj zemlji, pa što zemlja zauzima više mesto, to je stanje u oblasti organizovanog kriminala gore. Prema ovom indeksu, Srbija zauzima treće mesto u Evropi i ujedno je lider u regionu. U Srbiji je razvijeno kriminalno tržište narkotika, naročito kokaina i heroina, kao i tržište ilegalnog oružja i krijumčarenja/trgovine ljudima, navodi se u obrazloženju. Srpske organizovane kriminalne grupe (OKG) saraduju sa kriminalnim grupama u regionu, a najviše sa crnogorskim. Na taj način formiraju kriminalnu mrežu za krijumčarenje kokaina iz Južne Amerike.⁴⁵⁴ U Srbiji se godinama ne procesuiraju predstavnici državnih struktura, koji su potencijalno povezani sa organizovanim kriminalom (dok se, na primer, u Crnoj Gori oni hapse⁴⁵⁵), što može biti jedan od razloga za ovakvu ocenu. Zapravo, time konkretna država pokazuje da li se ozbiljno bori protiv organizovanog kriminala. Jedan od preduslova za to je izrada Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA). Ministarstvo unutrašnjih poslova trenutno priprema SOCTA 2023 za period od 2024. do 2027. godine.

Srbija kasni sa sprovođenjem aktivnosti koje su predviđene Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 24, a koje se odnose na preispitivanje uloge službi bezbednosti u krivičnim istragama (prelazno merilo 4), pa zbog toga Bezbednosno-informativna agencija (BIA) i Vojnobezbednosna agencija (VBA) i dalje učestvuju u tim istragama. Iako je Pravilnikom iz 2015. godine bilo planirano da se tehnička oprema za tajni nadzor komunikacija samo privremeno nalazi u prostorijama BIA,⁴⁵⁶ to se do sad nije promenilo i policija u sprovođenju tih mera zavisi od BIA. Konkretno, kod ovog prelaznog merila, nisu definisane oblasti i aspekti komparativne analize, koja treba da pomogne prilikom izbora modela koji će biti primenjen u Srbiji, dok je izrada komparativne analize označena kao aktivnost koja je u toku. Naime, najpre je potrebno održati radionicu sa ekspertom kog odabere Evropska komisija kako bi se definisale oblasti i aspekti te uporedne analize. Nakon toga je planirana studijska poseta Nemačkoj, koja je odabrana kao studija slučaja za uporednu analizu.⁴⁵⁷

Iako su Radne grupe za izmenu Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku formirane u maju 2021. godine, i dalje nisu realizovane ostale aktivnosti obuhvaćene prelaznim merilom 12. Ovo prelazno merilo predviđa uspostavljanje merljive evidencije u borbi protiv organizovanog kriminala beleženjem broja krivičnih istraga, krivičnih prijava i pravnosnažnih presuda. Ovo stanje je navedeno u nacrtu Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 za period januar–jun 2023. godine.⁴⁵⁸ Dodatno, potrebno je da ova evidencija o borbi protiv organizovanog kriminala bude javno dostupna.

454 „Srbija treća u Evropi po Globalnom indeksu organizovanog kriminala“, *Radio Slobodna Evropa*, 26. 9. 2023.

455 „Za šta se sumnjiči Milo Božović, uhapšeni predsednik opštine Budva“, *Danas*, 13. 4. 2023.

456 „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. 88/2015.

457 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, „Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period januar – jun 2023. Izveštaj je dostavljen članicama Radne grupe za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji uoči sastanka 5. oktobra 2023. godine.

458 Ibid.

Policijske akcije protiv organizovanog kriminala

Od 2015. godine, sa početkom migrantske krize, Balkanska ruta, koju kriminalne grupe koriste za svoje aktivnosti, koristi se i za krijumčarenje migranata. Umesto da se smanjuju, migracioni talasi u Srbiji se povećavaju. Naročito zabrinjavaju česti obračuni krijumčarskih grupa, koji se dešavaju zbog prevlasti na određenoj teritoriji i preuzimanja migranata kad stignu na novu lokaciju. Ovi obračuni se dešavaju na ulaznim i izlaznim tačkama kretanja migranata, dakle na granici sa Severnom Makedonijom i Bugarskom, odnosno na granici sa Mađarskom i Bosnom i Hercegovinom. Tokom juna ove godine desila su se tri sukoba među ovim grupama, u kojima je stradao jedan migrant.⁴⁵⁹ Sveukupno, krijumčarenje migranata i dalje predstavlja aktuelnu bezbednosnu pretnju, jer su ugroženi migranti i građani u mestima gde se ti obračuni dešavaju. U policijskoj akciji, u kojoj je učestvovalo 800 pripadnika policije, locirano je 300 migranata na teritoriji Subotice i zaplenjena je velika količina oružja i municije.⁴⁶⁰ S druge strane, istraživački novinari su otkrili da albanske kriminalne grupe dostavljaju oružje krijumčarima, a oni tim oružjem pokušavaju da zastraše i smanje konkurenciju.⁴⁶¹ Osim ove policijske akcije u avgustu, nije bilo novih policijskih akcija za suzbijanje ove pojave, iako su krijumčarske bande nastavile da se međusobno obračunavaju.⁴⁶²

Srpska policija je učestvovala u nekoliko policijskih akcija usmerenih protiv kriminalnih grupa, koje se bave krijumčarenjem narkotika. U dve međunarodne policijske akcije zaplenjeno je oko 3,5 tona kokaina. U saradnji sa Evropolom, policijom Italije i Hrvatske, srpska policija je krajem avgusta 2023. godine učestvovala u akciji u kojoj je zaplenjeno oko 750 kilograma kokaina. U toj akciji uhapšeni su srpski i hrvatski državljanin kao glavni osumnjičeni za to da su koordinirali krijumčarenjem kokaina iz Južne Amerike u Evropu.⁴⁶³ Takođe, u saradnji sa Evropolom i policijama drugih zemalja, srpska policija je bila deo međunarodne akcije, u kojoj je početkom septembra 2023. godine zaplenjeno 2,7 tona kokaina na jedrilici u Atlantskom okeanu. Tom prilikom su u Srbiji uhapšena četiri lica, od kojih je jedno navodno vođa ove OKG, koja je krijumčarila kokain iz Južne Amerike u Evropu.⁴⁶⁴ Obe policijske akcije bile su pokrenute na inicijativu evropskih partnera.

Policijski inspektori koji su otkrili Jovanjicu svedočili u predmetu „Jovanjica 1“

U predmetu „Jovanjica 1“, u kom je OKG optužena za proizvodnju droge, u toku je sprovođenje dokaza.⁴⁶⁵ Apelacioni sud je u martu 2023. ukinuo odluku Specijalnog suda za organizovani kriminal o izuzimanju dokaza iz ovog predmeta. Iz ovog krivičnog postupka bilo je izuzeto 660 kilograma osušenog kanabisa, koji je pronađen tokom pretresa na ovom imanju u novembru 2019. godine, što inače predstavlja glavni dokaz u predmetu. Naime, Apelacioni sud je naložio da, pre ponovnog odlučivanja, Specijalni sud kao svedoke sasluša četvoricu inspektora Odeljenja za borbu protiv droga beogradske policije, kao i njihovog načelnika Slobodana Milenkovića, koji su obavili navedeni pretres. Specijalni sud je prilikom donošenja prvog rešenja, kojim je izuzeo navedeni dokaz, zaključio da je taj pretres bio protivzakonit, jer nije obavljen uz prisustvo vlasnika imanja Jovanjica, a ni njegovih advokata. Najpre su u aprilu 2023. godine svedočila dvojica inspektora, koji su naveli da su sporni pretres obavili uz prisustvo dva svedoka. Dodatno, objasnili su da su od Slobodana Milenkovića dobili informacije da postoji mogućnost da će dokazi na tom imanju biti uništeni, zbog čega su hitno reagovali.⁴⁶⁶

Nakon njih je, u julu 2023. godine, svedočio Dušan Mitić, šef operative Četvrtog odeljenja beogradske policije. On je istakao da su on i njegove kolege imali nameru da uhapsu Bratislava Gašića, sadašnjeg ministra unutrašnjih poslova, koji je u vreme sprovođenja ovog pretresa bio direktor BIA, kao i Mirka Škera, koji je tada bio načelnik beogradskog centra BIA. Pored toga, Mitić je opisao kako se Predrag

459 „Sukob migranata u Pirotu, jedan preminuo od povreda“, *Južne vesti*, 24. 6. 2023.

460 „Zaplenjene automatske puške i municija, policija traži migrante kod Subotice“, *N1 Beograd*, 1. 8. 2023.

461 „Albanska veza: Kalašnjikovi raspiruju rat krijumčarskih bandi na severu Srbije“, *BIRN Srbija*, 4. 9. 2023.

462 „Zona bez države: Opet krvavi obračun migranata na severu Vojvodine“, *Nedeljnik Vreme*, 27. 10. 2023.

463 „MUP Srbije učestvovao u akciji u kojoj je zaplenjeno 750 kg droge“, *Insajder*, 22. 8. 2023.

464 „MUP: Zaplenjeno 2,7 tona tona kokaina na brodu u Atlantskom okeanu, u Srbiji uhapšene četiri osobe“, *Danas*, 1. 9. 2023.

465 Više detalja o slučaju „Jovanjica 1 i 2“ i predmetima protiv kriminalne grupe Veljka Belivuka i Darka Šarića videti u [prethodnim brojevima](#) Izveštaja koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24/Klasteru 1.

466 „Nastavak suđenja u predmetu Jovanjica 1: Počela saslušanja policijskih inspektora od kojih zavisi da li će ključni dokazi biti odbačeni ili ne“, *BIRN Srbija*, 11. 4. 2023.

Koluvija hvalio da poznaje ljude na čelnim pozicijama sektora bezbednosti, odnosno na osnovu prepiske koju im je pokazao, moglo se zaključiti da ima blizak odnos sa Bratislavom Gašićem.⁴⁶⁷

Četvrti inspektor koji je svedočio u Specijalnom sudu bio je Milan Isakov. On je ostao pri svom iskazu, koji je tokom istrage dao Tužilaštvu za organizovani kriminal. Međutim, naglasio je da mu je zamenik Tužioca za organizovani kriminal, koji postupa u predmetima „Jovanjica 1 i 2“, postavljao pitanja kao da je reč o saobraćajnom prekršaju, a ne o proizvodnji droge. Kako je opisao, oni su prilikom ulaska na imanje zatekli pravu fabriku droge. Prema njegovim rečima, on i njegove kolege imaju različita saznanja o tome da su u proizvodnju te droge bile uključene državne i političke strukture, koje su i stale u odbranu Predraga Koluvije. Ističe da je, upravo zbog učestvovanja u hapšenju Koluvije, bio uhapšen u oktobru 2022. godine zbog sumnje da je zloupotrebio službeni položaj i naneo teške telesne povrede neimenovanim žrtvama. To je ocenio kao osvetu za otkrivanje Jovanjice i kao pritisak da promeni svoj iskaz, odnosno da lažno svedoči protiv Milenkovića i Mitića. Na kraju svog svedočenja naglasio je da on i njegove kolege imaju saznanja da ih prate, prisluškuju, kao i da pokušavaju da ih likvidiraju. Više javno tužilaštvo je nepuna tri sata nakon svedočenja Milana Isakova prosledilo saopštenje medijima, u kome stoji da je protiv Isakova i još dvojice policajaca podnet optužni predlog za zloupotrebu službenog položaja i nanošenje teških telesnih povreda.⁴⁶⁸

Iako Slobodan Milenković nije svedočio, Specijalni sud je krajem septembra doneo odluku kojom je ponovo iz dokaza izuzeo 660 kilograma osušenog kanabisa. Predsednik sudskog veća je tu odluku doneo na osnovu svedočenja četvorice inspektora, a nije postupio po nalogu Apelacionog suda.⁴⁶⁹ Povodom te odluke, Tužilaštvo za organizovani kriminal uložilo je žalbu o kojoj odlučuje Apelacioni sud.⁴⁷⁰

✘ **ALARM: Premešteni inspektori koji su otkrili Jovanjicu**

Inspektor Slobodan Milenković je po drugi put uočio osobe koje ga prisluškuju, snimaju i prate. On im je, u prisustvu građana, ograničio kretanje. Radilo se o pripadnicima BIA, koji su bili na zadatku.⁴⁷¹ Već krajem avgusta ove godine inspektori Milenković i Mitić bili su raspoređeni na druga radna mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP). Njihov premeštaj može se oceniti kao vrsta pritiska na njih uoči nastavka suđenja u predmetu „Jovanjica 1“ kako ne bi potencijalno otkrili operativna saznanja o povezanosti državnih struktura sa tim slučajem.⁴⁷² Advokat Slobodana Milenkovića obavestio je javnost o saznanju da je jedan narko-klan prihvatio da ga ubije, kao i da isti plan postoji i za ubistvo Mitića. Tim povodom, Milenković je tražio obezbeđenje od MUP-a. Ovo je drugi put da oni obaveštavaju javnost i nadležne institucije da se njima priprema ubistvo, jer su oktobra 2021. godine nadležnima podneli istu prijavu.⁴⁷³ Nakon samo jednog dana otkako su ove informacije iznesene u javnost, MUP je izdao saopštenje u kom je naveo da je obojici inspektora privremeno dodeljeno policijsko obezbeđenje Specijalne antiterorističke jedinice do okončanja bezbednosne procene njihove ugroženosti.⁴⁷⁴

Istraživački novinari imali su uvid u službenu belešku, koju je sačinio Slobodan Milenković u junu 2022. godine, dok je bio načelnik Odeljenja za borbu protiv droga beogradske policije. U toj službenoj belešci naveo je da su mu advokat Vladimir Đukanović (branilac prvooptuženog Predraga Koluvije) i Aleksandar Papić (suvlasnik tabloida „Objektiv“) preko posrednika poslali poruku da pregovaraju u ime predsednika Srbije Aleksandra Vučića. Navodno, oni su Milenkoviću ponudili 100 hiljada evra i napredovanje u karijeri ako tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova Nebojšu Stefanovića okrivi za nastanak Jovanjice.⁴⁷⁵ Predsednik Vučić je demantovao ove navode, odnosno demantovao je da o Jovanjici nije pričao sa Vladimirom

467 „Inspektor Dušan Mitić završio svedočenje u predmetu Jovanjica: Naša intencija je bila hapšenje Mirka Škera i Bratislava Gašića“, *BIRN Srbija*, 11. 7. 2023.

468 „Inspektor Milan Isakov svedočio o Jovanjici: Državne i političke strukture stale u odbranu Koluvije“, *BIRN Srbija*, 6. 9. 2023.

469 „Slučaj Jovanjica: Sud odlučio – izuzeti dokazi o više od pola tone marihuane“, *N1 Beograd*, 27. 9. 2023.

470 „BIRN o Jovanjici 1: Žalba na odluku o izdavanju dokaza ni posle dve nedelje nije stigla u Apelacioni sud“, *N1 Beograd*, 24. 10. 2023.

471 „Tomanović: Inspektor Milenković ponovo na udaru BIA, primetio da ga snimaju“, *N1 Beograd*, 9. 8. 2023.

472 „Advokat Tomanović: Smenjeni inspektori Slobodan Milenković i Dušan Mitić“, *Danas*, 28. 8. 2023.

473 „Tomanović: Priprema se ubistvo Slobodana Milenkovića“, *BIRN Srbija*, 1. 9. 2023.

474 „Oglasio se MUP o dodeli obezbeđenja Milenkoviću i Mitiću“, *N1 Beograd*, 5. 9. 2023.

475 „NIN imao uvid u službenu belešku: Đukanović i Papić nudili sto hiljada evra Slobodanu Milenkoviću da zataška slučaj Jovanjica“, *Danas*, 6. 9. 2023.

Đukanovićem, ali da je o tome lično razgovarao sa inspektorom Milenkovićem, kom je rekao da uradi sve što je potrebno kako bi krivični postupci u predmetima „Jovanjica“ bili završeni.⁴⁷⁶ Vladimir Đukanović je potvrdio postojanje službene beleške o kojoj su pisali istraživački novinari, ali je zbog medijskog izveštaja podneo tužbu protiv tog novinara, tražeći odštetu od milion i sto hiljada dinara zbog pretrpljenih duševnih bolova.⁴⁷⁷ Par nedelja nakon što su istraživački novinari ovo otkrili, advokat Slobodana Milenkovića obavestio je javnost da je za ubistvo Milenkovića plaćeno 500 hiljada evra, a da je toliko plaćeno i za ubistvo Mitića.⁴⁷⁸

Ostali istaknuti slučajevi organizovanog kriminala pred sudom: „Jovanjica 2“, „Šarić“ i „Belivuk“

Posle dve godine i dvadeset odlaganja, krajem septembra 2023. godine je najzad održano pripremno ročište u predmetu „Jovanjica 2“, što je formalni uslov za početak suđenja. U ovom postupku su kao pripadnici organizovanih kriminalnih grupa za proizvodnju marihuane optuženi ljudi iz sektora bezbednosti, čija je uloga bila da obezbeđuju imanje. Pripremno ročište, međutim, nije završeno, već je samo razdvojeno u odnosu na okrivljene koji tek treba da se izjasne, a čiji advokati nisu došli na suđenje. Na ovom ročištu, koje je zatvoreno za javnost, advokati Koluvije osporavali su zakonitost dokaza tužilaštva i predložili svoje dokaze.⁴⁷⁹

Nakon što je u junu 2023. godine postavljen treći predsednik sudskog veća, počelo je suđenje u postupku protiv Darka Šarića za planiranje ubistva svedoka saradnika.⁴⁸⁰ Darko Šarić je uhapšen u aprilu 2022. godine zbog ubistva člana njegove OKG i krijumčarenja droge iz Južne Amerike u Evropu. Međutim, optužen je samo za to da je planirao ubistvo svedoka saradnika, čije je svedočenje bilo ključno za to da Šarić bude označen kao vođa OKG koja je trgovala kokainom. Nakon dva neuspešna pokušaja ubistva tog svedoka saradnika, oni su odlučili da ga diskredituju. Pored Darka Šarića, u ovom postupku optuženi su i visoko pozicionirani pripadnici MUP-a (načelnik i zamenik načelnika Službe za kriminalističko-obaveštajne poslove) i Šarićev advokat, koji je bio advokat i Veljka Belivuka.

Ključni dokazi na kojima se bazira optužnica protiv ove kriminalne grupe jesu poruke sa Skaj aplikacije. Značaj ovih poruka osporila je odbrana Darka Šarića i istakla da nisu prikupljene u skladu sa Ustavom Srbije, jer ih je francuska policija dostavila našim istražnim organima. Zato, kako su naglasili, ne mogu biti dokaz u postupku. Predsednik sudskog veća je odlučio da ove poruke predstavljaju dokaz u postupku i da imaju značaj isprave. Inače, ovo je drugi krivični postupak u Srbiji, u kom su poruke sa Skaj aplikacije prihvaćene kao dokaz. Naime, kako se navodi u optužnici, dok je bio u pritvoru Darko Šarić je koristio telefon sa Skaj aplikacijom i tako organizovao i planirao ubistvo svedoka saradnika, dok su optuženi policajci dostavljali informacije iz istrage i usmeravali istragu kako bi diskreditovali svedoka saradnika. Nažalost, istraga se nije bavila činjenicom ko je Darku Šariću dostavio telefon dok je bio u pritvoru. Prema porukama sa Skaj aplikacije navedenim u optužnici, osim optuženih pripadnika MUP-a, u funkcionisanje ove kriminalne grupe navodno su bili uključeni i drugi zaposleni iz MUP-a i pripadnik BIA. Zapravo, kako je navedeno u optužnici, oni su imali posebna imena na Skaj aplikaciji, a tužilaštvo se tokom istrage nije bavilo utvrđivanjem identiteta tih lica.⁴⁸¹ Svi optuženi su prilikom iznošenja odbrane negirali optužbe koje im se stavljaju na teret.⁴⁸²

Nastavljeno je suđenje protiv kriminalne grupe Veljka Belivuka, u kom je završeno ispitivanje svedoka. Nakon što je završeno poslednje svedočenje, optuženi Veljko Belivuk i Marko Miljković, njegov najbliži saradnik, izneli su niz primedaba na svedočenje.⁴⁸³ Naime, i u ovom su postupku poruke razmenjene putem Skaj aplikacije jedan od dokaza, ali su potkrepljene svedočenjem trojice članova ove kriminalne

476 „Vučić o službenoj belešci: Lično sam razgovarao sa Milenkovićem“, *N1 Beograd*, 8. 9. 2023.

477 „Vladimir Đukanović tužio novinara NIN-a Vuka Cvijića“, *Danas*, 27. 10. 2023.

478 „Zdenko Tomanović: Za ubistvo inspektora Milenkovića plaćeno 500.000 evra“, *Nedeljnik Vreme*, 2. 10. 2023.

479 „Jovanjica 2: Održano pripremno ročište posle više od dve godine odlaganja“, *BIRN Srbija*, 29. 9. 2023.

480 „N1 saznaje: Ponovo promenjen predsednik veća u postupku protiv Šarića“, *N1 Beograd*, 12. 6. 2023.

481 „Suđenje Šariću za planiranje ubistva svedoka saradnika: Sudija odlučio da su poruke sa 'skaja' zakonit dokaz“, *KRIK*, 31. 8. 2023.

482 „Optuženi policajci u slučaju Šarić: O kontaktima sa kriminalcima obavešteni Stefanović, Parezanović i Vučić“, *KRIK*, 1. 9. 2023.

483 „Belivuk: Naša saznanja su da postupak mora biti gotov pre izbora“, *N1*, 21. 9. 2023.

grupe. Pripadnici ovog klana su optuženi za sedam ubistava, trgovinu drogom i druga krivična dela. Iako je ova OKG delovala još od 2014. godine, optužnice pokrivaju period od 2019. godine. Time nije obuhvaćen period koji govori o političkoj pozadini delovanja ove kriminalne grupe, o čemu su izveštavali istraživački novinari.

Još jedno otkriće istraživačkih novinara pokazuje da je šef ovoj grupi, koju prvo vodio Aleksandar Stanković, a nakon njega Veljko Belivuk, zapravo bio visokopozicionirani pripadnik policije. Novinari su otkrili da im je naređivao i pratio njihove aktivnosti, kao i da su sa njihovom kriminalnom delatnošću bili upoznati određeni policajci i tužioci.⁴⁸⁴ Nakon ovog izveštaja, Javno tužilaštvo za organizovani kriminal i Više javno tužilaštvo u Beogradu oglasili su se i rekli da nisu nadležni za ispitivanje tog pripadnika policije.⁴⁸⁵ S druge strane, Javno tužilaštvo za organizovani kriminal podiglo je optužnicu protiv okrivljenih Veljka Belivuka i Marka Miljkovića i njihovih supruga zbog sumnje da su, u periodu od 2015. do 2020. godine, izvršili krivično delo pranja novca.⁴⁸⁶

PREPORUKE

- Srbija treba da usvoji i primeni strateški pristup u borbi protiv organizovanog kriminala, umesto što se fokusira na pojedinačne slučajeve.
- Otkrića istraživačkih novinara o mogućoj povezanosti pripadnika organizovanog kriminala i predstavnika državnih struktura, o čemu postoje medijski izveštaji, treba da budu predmet provere istražnih organa.
- U Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima treba kreirati načine za bolju saradnju između policije i tužilaštva kako bi borba protiv organizovanog kriminala bila efikasnija.
- Neophodno je razviti kapacitete policije da posebne istražne mere primenjuje nezavisno od službi bezbednosti, koje ne bi trebalo da učestvuju u krivičnim istragama. Monitoring centar sa tehničkom opremom za presretanje komunikacija trebalo bi da bude izmešten iz prostorija BIA.
- Merljiva evidencija rezultata (policije, tužilaštva i suda) u borbi protiv organizovanog kriminala treba da bude javna kako bi zainteresovana javnost mogla da se informiše o uspešnosti njihovog rada.

484 „Žandarm Vučković naređivao kriminalcima, uništio telefone Saleta Mutavog nakon njegovog ubistva“, *KRIK*, 10. 10. 2023.

485 „Slučaj žandarma Vučkovića: Šta do sad znamo – ko se oglasio, a ko i dalje čuti?“, *N1 Beograd*, 18. 10. 2023.

486 „TOK: Podignuta optužnica protiv Belivuka, Miljkovića i njihovih supruga zbog sumnje da su prali novac“, *Insajder*, 25. 9. 2023.

5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Tokom izveštajnog perioda konačno je zabeležen povećan nivo aktivnosti kada je reč o sveukupnom državnom okviru za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. Međutim, kao što će pregled dešavanja i pokazati, upitni su primerenost i kvalitet sprovedenih i najavljenih aktivnosti. Pregled ostvarenosti pokazatelja indikatora uticaja Prelaznog merila 8, koje se odnosi na borbu protiv trgovine ljudima (AP 24), ukazuje na značajno pogoršanje ključnih pokazatelja: otkriveno je za trećinu manje krivičnih dela trgovine ljudima i za polovinu manje oštećenih lica, a podneto za petinu manje krivičnih prijava. Kada je reč o procesuiranju trgovine ljudima na sudu, tokom 2022. godine doneto je svega pet prvostepenih presuda za ovo krivično delo.

Prošlo je više od pola godine od kada je prestalo važenje prethodne Strategije i gotovo tri godine otkako Srbija nema važeći Akcioni plan u oblasti borbe protiv trgovine ljudima.⁴⁸⁷ Krajem avgusta 2023. godine konačno je uspostavljena Radna grupa i otpočete su aktivnosti na donošenju novog plana. To je prilika da se dobije novi polet i da se na podsticajan, istinski partnerski način okupe svi relevantni akteri u zajedničkom, osmišljenom i fokusiranom radu na kreiranju novog dokumenta javne politike. Međutim, proces izrade planskog dokumenta iz oblasti borbe protiv trgovine ljudima za sada u određenim delovima izgleda dosta nejasno, haotično i obeshrabrujuće.

Zvanične podatke o broju identifikovanih žrtava trgovine ljudima, njihovom državljanstvu, oblicima eksploatacije kojima su bili izloženi, kao i o ostalim parametrima (starost, pol) nije bilo moguće adekvatno pratiti u posmatranom periodu, jer je nadležna ustanova tek početkom oktobra 2023. godine delimično ažurirala zvanično dostupnu statistiku.

Prošlo je gotovo dve godine od kada su prvi put objavljeni⁴⁸⁸ detalji o slučaju potencijalne radne eksploatacije više stotina vijetnamskih radnika angažovanih na izgradnji fabrike guma „Linglong“ u Zrenjaninu, kao i od kada su na to zvanično reagovala međunarodne institucije i organizacije.⁴⁸⁹ Ipak, Zaštitnik građana u svom Izveštaju⁴⁹⁰ zaključuje da nije mogao da utvrdi nepravilnosti i nezakonitosti u aktima i radnjama ispitanih organa uprave (Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva unutrašnjih poslova i Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima).

Problem trgovine ljudima marginalizovan je uprkos lošim rezultatima u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima postignutim proteklih godina, te ekonomskim i društvenim izazovima, koji sve veći broj domaćih i stranih državljana guraju u rizične situacije i potencijalnu eksploataciju, kao i zabrinjavajućim kvalifikacijama navedenim u referentnim međunarodnim izveštajima. Za to vreme, praksa svih aktera pokazuje da se broj i vrsta izazova u oblasti trgovine ljudima uvećavaju. Gotovo svi parametri koji se koriste za merenje postignuća u ovoj oblasti beleže pad ili stagnaciju, dok osobe u riziku i žrtve trgovine ljudima ostaju bez adekvatne zaštite svojih prava, i imaju sve ograničeniji pristup uslugama koje bi doprinele i prevenciji, ali i oporavku.

5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24: ključni pokazatelji uticaja beleže stalan pad

Trgovina ljudima je u Akcionom planu za Poglavlje 24 obrađena u okviru Oblasti 6 „Policajska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala“. Pored toga što su obim i kvalitet odabranih mera i aktivnosti u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u AP 24 od početka vrlo nesistematični i skromni, način izveštavanja o ispunjenosti predviđenih aktivnosti ne daje pravu sliku o postignućima, o čemu je detaljno pisano u

487 Akcioni plan za 2021–2022. nikada nije zvanično usvojen.

488 „Više od 750 Vijetnamaca i Kineza u industrijskoj zoni Zrenjanin: Beznade nevidljivih“, VOICE, 6. 11. 2021.

489 Joint motion for a resolution – RC-B9-0600/2021, EU Parliament, 15. 12. 2021. UN experts deeply concerned by alleged trafficking of Vietnamese migrant workers to Serbia, UN OHCHR, 21. 1. 2022. Zaključna zapažanja Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa Trećim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava (ECOSOC), 6. 4. 2022.

490 „Izveštaj o slučaju vijetnamskih radnika angažovanih na izgradnji fabrike guma u Zrenjaninu sa preporukama“, Zaštitnik građana, 12. 10. 2023.

prethodnom Alarm izveštaju.⁴⁹¹ Ovoga puta, priložen je pregled ostvarenosti pokazatelja uticaja Prelaznog merila 8 (AP 24) kako bi se ukazalo na stagnaciju i zabeležena pogoršanja ključnih pokazatelja.

Prelazno merilo 8 odnosi se na obavezu Republike Srbije da: donosi i sprovodi strategiju i akcioni plan u skladu sa Strategijom EU protiv trgovine ljudima, poštujući pristup zasnovan na ljudskim pravima; usklađuje svoje zakonodavstvo sa relevantnim pravnim tekovinama EU, tako što će jačati svoje operative kapacitete, osigurati proaktivniji stav istražnih organa, fokusirati preventivne napore i na ranjive grupe, poput dece i Roma, sprečavajući ponovnu viktimizaciju tokom istrage, krivičnog gonjenja ili suđenja, kao i tako što će pružati obuku o gore navedenom svim relevantnim organizacijama i službama, uključujući u to i službe koje mogu pomoći u ranoj identifikaciji žrtava i/ili potencijalnih žrtava. Sve prethodno treba da bude postignuto funkcionalnim povezivanjem i izgradnjom institucionalnih kapaciteta svih partnera i unapređenjem sistem prevencije za pomoć i zaštitu žrtava, uključujući u to i ranjive grupe, kao što su deca i Romi. Ukupan rezultat treba da bude unapređenje operativnih kapaciteta, kao i proaktivan pristup istražnih organa kada je reč o poštovanju i zaštiti ljudskih prava, kao i o odgovorima na trgovinu ljudima. Ovde analizirani pokazatelji uticaja trebalo bi da beleže poboljšanje Nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima (NRM), povećanje broja istraga, povećanje broja identifikovanih žrtava trgovine ljudima, i na kraju, povećanje broja otkrivenih slučajeva trgovine ljudima kao rezultat istrage.

Kada je reč o sveukupnom stanju NRM-a, detaljna analiza⁴⁹² ovog mehanizma, koju je sačinila nezavisna ekspertkinja, uz učešće većine relevantnih aktera, a koja je objavljena pre tri godine, još uvek je aktuelna. Većina izazova mapiranih i obrazloženih u dokumentu nije prevaziđena. Naprotiv, situacija se dodatno komplikuje zbog rata u Ukrajini, povećanog priliva stranih radnika u Srbiju i reaktivacije zapadnobalkanske rute.

Pregled rezultata rada na otkrivanjima slučaja trgovine ljudima, podnošenju krivičnih prijava, i na taj način na otkrivanju počilaca, ali i oštećenih lica (pretpostavljenih žrtava trgovine ljudima), pokazuje pad kada je reč o svim kategorijama (vidi tabelu 6).

Tabela 6: Učinak MUP-a u oblasti otkrivanja krivičnog dela trgovine ljudima 2019–2022.

Učinak MUP-a u oblasti otkrivanja krivičnog dela trgovine ljudima	2019.	2020.	2021.	2022.	+/- u % Poređenje 2021. i 2022. godine	Prosečan broj godišnje
Broj podnetih krivičnih prijava	21	23	23	18	-21,7%	21,2
Broj otkrivenih krivičnih dela	25	24	27	18	-33,3%	23,5
Broj učinilaca	42	50	43	32	-25%	41,7
Broj oštećenih lica	33	38	46	24	-47,8%	35,2
Broj identifikovanih žrtava – Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima	39	57	46	62	+34,8%	51

Prosečan broj podnetih krivičnih prijava, otkrivenih krivičnih dela, učinilaca i oštećenih lica za protekle četiri godine pokazuje da je učinak vrlo skroman, dok poređenje poslednje dve posmatrane godine (2021–2022.) pokazuje da je otkriveno za trećinu manje krivičnih dela, podneto za petinu manje krivičnih prijava i otkriveno za četvrtinu manje učinilaca. Najveći pad zabeležen je kada je reč o onima koji su i najugroženiji: otkriveno je gotovo polovinu manje oštećenih lica.

491 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2023, str. 108.

492 „Ocena nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtvama trgovine ljudima u Republici Srbiji”, ASTRA-Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2019.

Poslednji red tabele prikazuje *porast broja identifikovanih žrtava*, što je ključni pokazatelj, ali on nije u nadležnosti MUP-a, već ustanove socijalne zaštite – Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. I zaista, ukoliko nalaz uporedimo sa onim iz prethodne godine, uočićemo da ova ustanova beleži povećanje broja identifikovanih žrtava. Međutim, u desetogodišnjem pregledu statistike Centra postignuće iz 2022. godine i dalje je znatno skromnije od broja identifikovanih žrtava tokom 2013. godine (92), 2014. godine (125), 2018. godine (76 žrtava).

Oblast borbe protiv trgovine ljudima nije se našla kao posebna tačka na dnevnom redu sastanka⁴⁹³ Radne grupe za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU), održanom početkom oktobra 2023. Iako je na skupu detaljnije obrađeno više tema relevantnih za AP 24, suzbijanje trgovine ljudima pomenuto je samo u uvodnom nabranju aktivnosti, uprkos tome što se vrlo intenzivno radi na planskom dokumentu u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, kao i uprkos kompleksnosti i važnosti ove oblasti za širi kontekst bezbednosti.⁴⁹⁴

5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima – dve trećine institucija na istom koloseku kao Savet za borbu protiv trgovine ljudima

*Savet za borbu protiv trgovine ljudima*⁴⁹⁵ predstavlja ključno telo za upravljanje, koordinaciju i podršku međusektorskom odgovoru na trgovinu ljudima. Nakon četiri godine bez zasedanja, konačno se dogodio pomak, ali samo formalno. Donesena je ažurirana odluka o obrazovanju Saveta, kojom su u sastav ovog tela uvršteni aktuelni ministri/ke, ali je došlo i do izmene za koju nije ponuđeno nikakvo obrazloženje. U sastav Saveta sada ulazi Ministarstvo za evropske integracije, a iz njega je uklonjeno Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Uključivanje Ministarstva za evropske integracije u rad ovog tela moglo bi se posmatrati sa optimizmom. Iako se taj potez može tumačiti kao najava veće posvećenosti Vlade borbi protiv trgovine ljudima, svakako nije dobar znak to što je u isto vreme Savet ostao bez predstavnika Ministarstva prosvete, posebno ako se ima u vidu starosna struktura velikog broja identifikovanih žrtava u Srbiji (maloletnici, još uvek u osnovnoj ili srednjoj školi). Uprkos tome što je u toku izrada višegodišnjeg planskog dokumenta u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, Savet se ni posle četiri i po godine nije sastao, iako je to jedna od aktivnosti iz nadležnosti ovog tela (čl. 2 Odluke).

Pre nego što je započeta izrada planskog dokumenta, izrađen je Izveštaj.⁴⁹⁶ *Spoljna ocena Strategije za borbu protiv trgovine ljudima* treba da služi kao osnov za dalji rad i planiranje, jer, između ostalog, mapira ključne izazove i prepreke zabeležene prilikom sprovođenja prethodne Strategije i akcionih planova. U pomenutom Izveštaju navodi se da je jedna od uloga Saveta da obezbedi politički konsenzus o važnosti borbe protiv trgovine ljudima za Republiku Srbiju, što bi uticalo na veću ostvarenost strateških ciljeva, kao i na aktivnije i stabilnije uključivanje svih relevantnih aktera. Savet se, time što se ne sastaje i ne čini ništa, posredno izjašnjava o tome koliko je borba protiv trgovine ljudima važna izvršnoj vlasti. Sličan stav se „prelio“ i na veliki deo institucija, o čemu govore i iskustva tokom pripreme narednog ciklusa strateškog planiranja i u okviru njega, kao i tokom izrade izveštaja o Spoljnoj oceni. Kako se navodi u Izveštaju, više od dve trećine (63,6%) institucija pozvanih da se uključe u fokus grupe i intervju, koji su organizovani za potrebu izrade Spoljne ocene, nije se ni posle ponovljenih poziva odazvalo, niti na drugi način učestvovalo u procesu. Dakle, čak sedam od 11 institucija koje su bile deo šireg sistema obuhvaćenog prethodnim strateškim planom ne vidi svoju ulogu u tome, niti prepoznaje važnost (i obavezu) da u okviru svojih nadležnosti učestvuje i doprinosi borbi protiv trgovine ljudima.

Kada je reč o uvođenje nezavisnog izvestioca za trgovinu ljudima izmenom i dopunom Zakona o Zaštitniku građana (2021. godine), jednom od retkih ostvarenih aktivnosti iz AP 24, gotovo dve godine nakon uspostavljanja ove funkcija, krajem oktobra 2023. objavljen je tromesečni pregled aktivnosti Zaštitnika

493 „Jačanje kapaciteta MUP u upravljanju migracijama i bezbednosti državne granice“, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 06.10.2023.

494 Planski dokument iz oblasti borbe protiv trgovine ljudima pomenut je kratko u jednom od uvodnih izlaganja, u okviru poduzež nabranja tekućih aktivnosti.

495 „Odluka o obrazovanju Saveta za borbu protiv trgovine ljudima“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 92/2017.

496 Ivana Radović, „Spoljna ocena strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017–2022“, Beograd, mart, 2023.

građana, u kapacitetu Nacionalnog izveštioaca za trgovinu ljudima. Najavljuje se da će Zaštitnik građana objaviti godišnji Izveštaj o trgovini ljudima u Srbiji u proleće 2024. Kada je reč o potencijalnoj radnoj eksploataciji vijetnamskih radnika na gradilištu fabrike guma „Linglong“ u Zrenjaninu, Izveštaj Zaštitnika građana konačno je objavljen 12. oktobra 2023. godine.

Izveštaj Zaštitnika građana o slučaju „Linglong“: Nije bilo nepravilnosti i nezakonitosti, a ni trgovine ljudima

Osnovni zaključak Izveštaja⁴⁹⁷ u skladu je sa ocenama koje je Zaštitnik građana iznosio⁴⁹⁸ još pre dve godine. Naime, u Izveštaju stoji da nije bilo nepravilnosti i nezakonitosti u aktima i radnjama ispitanih organa uprave, kao ni elemenata krivičnog dela trgovine ljudima. Izveštaj donosi detaljan pregled aktivnosti koje je kancelarija Zaštitnika građana sprovela u ispitnom postupku kontrole pravilnosti i zakonitosti rada MUP-a, Inspekcije rada i Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Pobrojane su i brojne nepravilnosti uočene tokom postupka (uslovi smeštaja, gotovo tri stotine radnika zatečenih bez odgovarajućih dozvola⁴⁹⁹ itd.) ali su, prema Izveštaju, sprovedene aktivnosti i izrečene odgovarajuće mere usmerene na otklanjanje tih nepravilnosti.

Iz Izveštaja se može saznati da su radnici iz Vijetnama od početka imali posebne zahteve, da su odbijali da se vakcinišu protiv COVID-19, da je svakom radniku iz Vijetnama, koji je pozeleo da se vrati u Vijetnam, kompanija organizovala i platila povratak, da „neki radnici“ dolaze u Republiku Srbiju kako bi iskoristili priliku za dalji odlazak na zapad, da im kretanje nije bilo ograničeno, da su imali nesmetan pristup svojim pasošima itd. Takođe, iz Izveštaja se može saznati da su svi razgovori obavljani samo sa vijetnamskim radnicima koji govore kineski (a takvih je, prema Izveštaju bilo dvanaestak, od ukupno 1600 stranih radnika – nisu svi bili vijetnamski državljani), uz posredovanje predstavnice kompanije, koja je na licu mesta prevodila sa kineskog na vijetnamski i obrnuto.

Takođe, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ustanova nadležna za identifikaciju i podršku pretpostavljenim i identifikovanim žrtvama trgovine ljudima, obavila je na isti način svega dva „identifikaciona“ intervjua. U Izveštaju se navodi da se, povodom više prijava koje su mu uputile OCD, Centar obraćao MUP-u da bi dobio podršku za obavljanje aktivnosti iz sopstvene nadležnosti, kao i podnosiocu prijave „da dopuni prijavu [konkretnim ličnim podacima radnika]“. Članica koalicije PrEUgovor ASTRA ukazuje na to da navedeno potvrđuje da je učinjen propust, jer Centar nije pokušao da obezbedi okolnosti u kojima će ugroženim radnicima biti osigurana podrška, te mesto i uslove u kojima će bez pritiska moći da podele iskustva zbog kojih se osećaju ugroženo. Propustio je i da potom razgovara sa ugroženim radnicima. Iz podataka se dalje vidi da je od eskalacije slučaja u javnosti (novembar 2021) do februara 2022. jedan broj radnika napustio smeštaj i gradilište čim je dobio pasoše (kasnije se pominje broj od stotinu radnika), da ih je još 27 tražilo da se vrati u Vijetnam, kao i da je od februara 2022. njih 75 otputovalo nazad u Vijetnam. Dalje se navodi da je terenskom posetom 26. maja 2022. utvrđeno da je kompanija „Linglong“ donela *Pravilnik o uslovima rada i smeštaja radnika angažovanih na izgradnji fabrike pneumatika*,⁵⁰⁰ u kome stoji da državljani Vijetnama mogu nesmetano i slobodno da se kreću, da se kod njih nalaze njihove putne isprave, kao i da imaju posebnu prostoriju za vršenje verskih obreda. Pored toga, obezbeđen im je pristup internetu, preko kog uspostavljaju kontakt sa porodicama u Vijetnamu.

Krajem septembra 2022. godine investitor „Linglong International Europe d.o.o. Zrenjanin“ raskinuo je ugovor sa glavnim izvođačem radova i time su svi angažovani radnici iz Republike Vijetnam prestali da obavljaju građevinske radove na gradilištu, tako da 27. decembra 2022. godine na gradilištu izgradnje fabrike „Linglong“ u Zrenjaninu nije bilo nijednog državljanina Vijetnama, kog je radno angažovao taj poslodavac ili neki drugi poslodavac, koji izvodi radove na pomenutom gradilištu, navodi se u Izveštaju.

497 „Izveštaj o slučaju vijetnamskih radnika angažovanih na izgradnji fabrike guma u Zrenjaninu sa preporukama“, Zaštitnik građana, 12. 10. 2023.

498 „Pašalić: Jedno jaje za doručak 'ne stoji', radnici tražili vijetnamskog kuvara“, *N1*, 23. 11. 2021.

499 Iako se u nalazu od 19. 11. 2021. navodi da „Svi vijetnamski radnici imaju zakonit boravak u Republici Srbiji“, str. 4 „Izveštaja Zaštitnika građana o slučaju Ling Long sa preporukama“, 12. 10. 2023.

500 Očigledno, nakon što se slučaj pojavio u javnosti.

Dakle, od trenutka kada je slučaj vijetnamskih radnika privukao ogromnu pažnju domaće i međunarodne javnosti, kao i međunarodnih institucija i organizacija, pa do odlaska (na ovaj ili onaj način) svih vijetnamskih radnika sa gradilišta u Zrenjaninu prošlo je manje od 12 meseci. Ako su sve okolnosti njihovog dolaska, boravka i tretmana u Srbiji u skladu sa podacima iznetim u Izveštaju tačne, ostaje nejasno kako se od velike zainteresovanosti za angažovanje na odlično plaćenom poslu, dobrih uslova rada i smeštaja, te ostvarivanja svih prava u skladu sa standardima, vrlo brzo došlo do toga da više ne postoji potreba da se angažuje radna snaga iz Vijetnama, odnosno do toga da radnike iz Vijetnama potpuno prestane da interesuje ovaj posao i da odu iz Srbije.

Tim za podršku žrtvama trgovine ljudima ASTRA, članice koalicije prEUgovor, i dalje poseduje stotine stranica podataka prikupljenih u komunikaciji sa radnicima, kopije dokumenata (ugovora, sporazuma i sl.) i zvanične odgovore državnih institucija, koji brojna pitanja iz ovog slučaja ostavljaju bez adekvatnog odgovora.

Kao što je najavljeno u prethodnom izveštaju, Nacionalna kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima (Kancelarija), čija je uloga da podnosi izveštaje i inicijative Savetu, konačno je nakon više meseci dobila rukovodioca. Takođe, Kancelarija je povećala intenzitet aktivnosti ponovnim iniciranjem i održavanjem zajedničkog sastanka sa predstavnicima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima i dve specijalizovane organizacije civilnog društva, kao i sa operativnom podrškom procesu izrade planskog dokumenta u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Pored najava mogućih unapređenja, na zajedničkom sastanku je razmenjen određeni broj informacija koje zabrinjavaju. Po važnosti se ističe obrazloženje da će novi planski dokument biti nižeg nivoa od Strategije, jer pokriva „samo oblast trgovine ljudima”. Uprkos svim definicijama, stručnim analizama i nalazima, kao i dvodecenijskom iskustvu predstavnika različitih institucija, organizacija i ustanova u Srbiji, ovim se potpuno ignoriše kompleksnost, multidimenzionalnost i multisektorska priroda problema trgovine ljudima, a samim tim i umanjuje mogućnost da se na njega adekvatno sistemski odgovori.

Statistika o broju identifikovanih žrtava može navesti na procenu da je u pitanju mali, izolovan problem. Međutim, ne treba zaboraviti da na svaku identifikovanu žrtvu ide još njih devet koje nisu detektovane u sistemu, i koje samim tim ne dobijaju adekvatnu pomoć i podršku. Pored toga, eksploatacija i nasilje, kojima su izložene žrtve različitih oblika trgovine ljudima, ostavljaju teške i dugotrajne posledice, pa je oporavak mukotrpan i dugotrajan. Ostvariv je samo uz podršku širokog spektra institucija, ustanova i organizacija. Na složenost, razgranatost i ukorenjenost uzroka i drugih faktora, koji pogoduju krivičnom delu trgovine ljudima, ne može se odgovarati tako što će se smanjiti resursi, raznolikost i broj uključenih aktera. Ukoliko se uporede definicije planskih dokumenata Strategije⁵⁰¹ i Programa⁵⁰², u skladu sa Zakonom o planskom sistemu⁵⁰³ i pripadajućim uredbama, može se uočiti moguća namera predlagača da krene lakšim putem i izbegne mnoge obaveze koje postoje kasnije u primeni, a koje nameće usvajanje planskog dokumenta u formi strategije.

U Planu rada Vlade iz maja 2023. predviđeno je da izrada Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti bude završena do decembra 2023. godine.⁵⁰⁴ Ovaj zakon je posebno značajan za Nacionalni mehanizam upućivanja za žrtve trgovine ljudima (NRM), između ostalog i zbog definisanja uloge i položaja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u sistemu socijalne zaštite. Kako je Planom navedeno, Nacrt zakona bi, između ostalog, trebalo da *redefiniše određena prava, vrste usluga, ustanove i pružaocce usluga, korisničke grupe, mehanizme za kontrolu kvaliteta, nadležnosti u osnivanju i finansiranju*. Iako je navedeni rok blizu, javna rasprava na temu predloženih izmena još nije započeta, niti je dokument sa predloženim izmenama javno dostupan.

501 Strategija je osnovni dokument javne politike, kojim se celovito utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Pretpostavlja preduzimanje širokog spektra povezanih aktivnosti tokom dužeg vremenskog perioda radi postizanja dugoročnih ciljeva, utvrđuje celovit strateški pravac delovanja i javne politike u više srodnih oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Strategija ima jedan opšti cilj i do pet posebnih ciljeva. Zakon o planskom sistemu, čl. 11 i 12.

502 Program je užeg obuhvata od strategije, razrađuje poseban cilj strategije ili nekog drugog planskog dokumenta. Predstavlja grupu nezavisnih, tesno povezanih mera, usmerenih ka ostvarenju ciljeva koji se ne mogu ostvariti upravljanjem svakim od elemenata programa pojedinačno, odnosno nezavisno. Usvaja se za period do tri godine (i za do tri cilja), a ostvarivanje ciljeva programa planira se i prati posredstvom akcionog plana. Ako se programom razrađuju aktivnosti koje se sprovode u okviru predviđenih mera, uz takav program se po pravilu ne usvaja akcioni plan, kao poseban dokument. Zakon o planskom sistemu, čl. 14 i 15.

503 „Zakon o planskom sistemu Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2018.

504 „Plan rada Vlade za 2023. godinu”, Vlada Republike Srbije, Beograd, maj, 2023.

5.4.3. Dugoočekivani proces izrade planskog dokumenta u oblasti borbe protiv trgovine ljudima za sada ne uliva nadu

Srbija već gotovo tri godine nema zvanično usvojen dokument u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, jer AP za 2021–2022. nije usvojen zbog nepravilnosti u finansijskom delu plana. U međuvremenu, dva važna međunarodna izveštaja dala su niz zabrinjavajućih ocena i preporuka državi Srbiji u oblasti prevencije, borbe protiv trgovine ljudima i zaštite žrtava. U pitanju su Evaluacioni izveštaj⁵⁰⁵ GRETA506 – *Pristup pravdi i delotvorna pravna zaštita žrtava trgovine ljudima u Srbiji* (juni 2023), kao i godišnji Izveštaj američkog Stejt Departmenta o trgovini ljudima, takozvani *TIP report*.⁵⁰⁷ Oba izveštaja ponavljaju zapažanja i preporuke iz prethodnih godina, koje se u značajnoj meri podudaraju sa zapažanjima i nalazima specijalizovanih organizacija civilnog društva, a nude i detaljan set preporuka za prevazilaženje izazova i uočenih problema. Zbog toga je deo učesnika i predstavnika organizacija civilnog društva pozitivno ocenio to što su oba ova izveštaja uvrštena u set polazne dokumentacije prilikom pripreme donošenja novog planskog dokumenta u oblasti borbe protiv trgovine ljudima.

Uz glavne nalaze GRETA i TIP izveštaja, kao polazna osnova priložena je i *Spoljna ocena Strategije za borbu protiv trgovine ljudima*. Ovaj dokument je naizgled odlična osnova za realno sagledavanje svih prepreka i izazova tokom dužeg perioda sprovođenja prethodne Strategije i dva akciona plana, uz aktuelne preseke stanja navedene u relevantnim međunarodnim izveštajima. Nažalost, dosadašnja iskustva predstavnica ASTRE, koje učestvuju u izradi novog planskog dokumenta, idu u prilog pretpostavki da većina naučenih lekcija iz prethodnog perioda neće biti primenjena.

Pre nego što bude analizirano sadašnje stanje, indikativno je (i zabrinjavajuće) ukazati na sličnu situaciju iz ne tako davne prošlosti, kao i na zeblju zbog toga što se neki pristupi koji nisu dali rezultate očigledno ponavljaju. Naime, pre sedam godina (2016) Srbija je svrstana na Listu za posmatranje Grupe 2 u godišnjem Izveštaju američkog Stejt Departmenta o trgovini ljudima. Istu ocenu država je dobila i naredne 2017. godine, što je pokrenulo određene akcije na državnom nivou, unelo dinamiku i podstaklo veliki broj aktera da doprinesu sveukupnom funkcionisanju okvira za borbu protiv trgovine ljudima. Pristupilo se izradi strateškog dokumenta, formiran je novi Savet za borbu protiv trgovine ljudima, koji se dva puta i sastao (!), izrađene su Strateške operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima.. Entuzijazam i posvećenost, koji su zabeleženi 2017. godine, kada su pripremani i usvojeni prethodni petogodišnji strateški dokument⁵⁰⁸ i pripadajući Akcioni plan (2017–2018), nisu bili dugog veka i strmoglavo su opadali tokom proteklih pet godina. Strategija je istekla 2022. godine, dok Akcioni plan za 2021–2022 nikada nije zvanično usvojen. Tako je gotovo polovinu vremena važenja, strateški i akcioni okvir za borbu protiv trgovine ljudima bio zvanično i operativno van snage. Nakon što je četiri godine održala poziciju u Grupi 2, Srbija je tokom 2022. godine ponovo dobila negativne ocene i stavljena je na Listu za posmatranje TIP Izveštaja. Lošu ocenu potvrđuje u TIP Izveštaju za 2023. godinu. To je izgleda pokrenulo deo nadležnih institucija da se više uključe, te da iniciraju i sprovedu proces izrade novog planskog dokumenta.

Međutim, tokom jako kratkog perioda, od javnog poziva upućenog organizacijama civilnog društva da se kandiduju za učestvovanje u ovom procesu (juli 2023) i formiranja Radne grupe (avgust 2023), pa do izuzetno frekventnih, trodnevni i dvodnevni radionice (septembar i oktobar 2023), uočene su pojave koje veoma zabrinjavaju:

- ostali su nerazjašnjeni razlozi zbog kojih se uvodi format Programa (umesto Strategije), o čemu su učesnici obavesteni tek na inicijalnom sastanku Radne grupe, iako je jedan deo Radne grupe jasno bio za kreiranje strategije, a ne programa;
- sproveden je jedan krug radionice, za svaku od četiri tematske oblasti po jedna, i prema najavama, time je završen ovakav način konsultacija. Nadalje će sugestije i doprinosi biti iskazani u pisanoj formi;

505 „Evaluacioni izveštaj, Treći krug ocenjivanja, Pristup pravdi i delotvorna pravna zaštita žrtava trgovine ljudima“, GRETA, 16. 6. 2023.

506 Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima, Savet Evrope.

507 „Izveštaj o trgovini ljudima: Srbija Trafficking in Persons Report: Serbia“, State Department, jun 2023.

508 Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017–2022: 77/2017-3.

- odgovornost za izbor vrste planskog dokumenta prebačena je na Republički Sekretarijat za javne politike (za šta je, u stvari, isključivo nadležan predlagač, u ovom slučaju MUP);
- nema nikakvih pomaka u osmišljavanju i sprovođenju modaliteta smislenog partnerstva sa specijalizovanim organizacijama civilnog društva;
- zbog učestalosti, trajanja i lokacija na kojima se održavaju, radionice je gotovo nemoguće pratiti i voditi kvalitetnu raspravu;
- tokom procesa nije bilo stručne podrške eksperta/kinja za strateško planiranje i predstavnika/ca Republičkog sekretarijata za javne politike;
- ozbiljna međusektorska saradnja ne postoji i, kao što je primećeno i u Spoljnoj oceni, veći deo institucija prisutan je zato što „mora“, a ne zato što zbilja shvata svoju ulogu i odgovornost.
- ostao je problem povezivanja mapiranih aktivnosti sa adekvatnim programskim budžetima nosilaca aktivnosti – finalna prepreka koju prethodni Akcioni plan nije prešao, a novo rešenje za sada nije predloženo, te preti da će se ista greška ponoviti.

Zbog ograničene obimnosti ovog izveštaja, u nastavku će biti detaljnije prikazano samo nekoliko najvažnijih pobrojanih problema.

Bez adekvatne diskusije i analize, odlučeno je da se planski dokument sastoji od četiri oblasti: (1) istraga i krivično gonjenje, (2) zaštita i pomoć žrtvama, (3) prevencija (u širem smislu i prevencija u smislu radne eksploatacije i radnih migracija) i (4) partnerstvo i koordinacija. Ovakav izbor tematskih oblasti nije nužno pogrešan, ali je preskočen važan korak, a to su konsultacija i razmena mišljenja sa članovima Radne grupe o tome da li većina na sličan način vidi pojedine ili sve tematske oblasti, uočava njihovu važnost i, što je još važnije, ima opredeljene resurse i kapacitete da podrži odabrane aktivnosti. Takođe, u pozivu za učestvovanje u procesu navedeno je da je zadatak organizacija civilnog društva ravnopravno učestvovanje sa državnim organima, utvrđivanje koncepta po kom će dokument biti izrađen, definisanje konkretnih ciljeva planskog dokumenta sa obrazloženjem za svaki od ciljeva, kao i utvrđivanje finansijskih sredstva za njihovo sprovođenje. Više uvodnih koraka je preskočeno i prešlo se odmah na nabranje aktivnosti i slično.

Zapažanja u dokumentu koji se bavio Spoljnom ocenom prethodne Strategije ukazuju na glavne probleme dokumenta-prethodnika nove strategije/programa: nedostaju pokazatelji efekata opšteg cilja, pokazatelji ishoda posebnih ciljeva, te početne i ciljane vrednosti (kasnije nasumično i nesistematično dodavanih u akcione planove); potom mere i aktivnosti su apstraktno, neprecizno ili preambiciozno formulisane; nejasno su određeni pokazatelji uspešnosti; polazne vrednosti nisu tačne i slično. Za sada nisu vidljivi napor i rezultati napora da se greške uočene u prethodnoj Strategiji izbegnu prilikom izrade novog dokumenta.

U zapisnicima i dokumentima sa radionica koje su u toku sve češće se može naći konstatacija „*pošto nisu bili prisutni mnogi koji je trebalo da prisustvuju*“. Iz toga je jasno da se interesovanje i motivacija za učestvovanje u procesu osipaju već nakon prvog (i kako je najavljeno) jedinog kruga radionica. Sve što je do sada viđeno tokom procesa prilično obeshrabruje i ukazuje na to da će dokument (niže klasifikacije od očekivanog) biti zbrzan, nekvalitetan i, što je najpogubnije, da će ponovo biti „ničiji“ ili da će pripadati samo MUP-u. Osećaj vlasništva – nadležnosti, opredeljivanje resursa i preuzimanje odgovornosti za određeni proces ne može se razvijati ni održavati ovakvim pristupom.

Uključivanje organizacija civilnog društva u proces – „ILUZIVNOST”⁵⁰⁹ NA DELU

Kako obeshrabrili organizacije civilnog društva, koje inače funkcionišu bez podrške države (dok u isto vreme rade i deo posla iz nadležnosti državnih ustanova i institucija), da ravnopravno i partnerski učestvuju u izradi krovnog planskog dokumenta u oblasti borbe protiv trgovine ljudima?

- Javni poziv je raspisan usred leta, sa izuzetno kratkim rokom i setom opsežnih formulara, bez javno dostupne liste kriterijuma za bodovanje.
- Izričito je napomenuto da „nema mogućnosti da se izabranim predstavnicima organizacija civilnog društva refundiraju troškovi njihovog dolaska i odlaska sa sastanaka”, a istovremeno je naglašeno da će prijave organizacija sa sedištem van glavnog grada biti dodatno vrednovane.
- Prijave su netransparentno procenjene: nejasan način bodovanja, nepoznat minimalan iznos bodova, ispod kog prijava ne može biti ni razmatrana.
- Bez konsultacija sa odabranim organizacijama, doneta je odluka da u proces budu uključene sve organizacije koje su se prijavile (bez obzira na procenjen kvalitet prijave i rada OCD, kao i na dodeljene bodove).
- Organizacijama civilnog društva koje su učestvovala nije data mogućnost da prate sve radionice i da učestvuju u onim radionicama gde procene da mogu doprineti svojim iskustvima, već ih je organizator, bez prethodnog konsultovanja, unapred „raspoređio”.
- Jedini krug radionica je održavan po izuzetno zgusnutom kalendaru aktivnosti, pa nije bilo moguće adekvatno pratiti, učestvovati i doprinositi procesu. Stoga je od prvobitnog interesovanja za sve oblasti postalo upitno praćenje procesa u celini. Od kraja avgusta do kraja oktobra, učestvovanje na radionicama obuhvatalo je više od 15 radnih dana.
- Sve primedbe OCD (i referentnih međunarodnih izveštaja, poput TIP izveštaja) iznete u prethodnom periodu kao da nisu uzete u obzir. Organizacije civilnog društva su zainteresovane strane⁵¹⁰ i ne mogu biti nosioci aktivnosti, ali će se od njih i dalje očekivati da sve projekte i inicijative u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, prilože kao deo planskog dokumenta (iako ih sprovode bez ikakve podrške države).
- Na kraju, ponovo se očekuje da OCD u pisanoj formi redovno izveštavaju državu o ostvarenim rezultatima (nejasno na osnovu koje veze i odgovornosti) i da na taj način podižu nivo „ostvarenosti” planskog dokumenta u celini.

Formiranje Radne grupe za izradu novog planskog dokumenta u oblasti borbe protiv trgovine ljudima podrazumevalo je i upućivanje javnog poziva organizacijama civilnog društva⁵¹¹ za podnošenje kandidature za učestvovanje u procesu. Organizacijama je ostavljen rok od šest radnih dana (13–21. jula 2023) da pripreme odgovarajuću dokumentaciju, koja dokazuje njihov kapacitet i stručnost, kao i da popune formulare o aktivnostima, projektima i objavljenim publikacijama u prethodne tri godine (2020–2023). Na konkurs se prijavilo ukupno šest organizacija civilnog društva, a tročlana komisija procenila je pristigle prijave i objavila rang-listu⁵¹² sa brojem bodova koje su prijave dobile. Razlika u bodovima između prvoplasirane organizacije (122 boda) i poslednje na listi (15 bodova) bila je čak 107 bodova. Precizna lista kriterijuma, na osnovu koje su bodovane prijave, nije javno dostupna. Minimalan iznos bodova, koji je neophodan da bi prijava uopšte bila razmatrana, takođe nije poznat. Nakon procene, bez konsultovanja sa organizacijama civilnog društva koje su ušle u prvih pet na listi i tako se kvalifikovale za učestvovanje u procesu, tročlana komisija donela je odluku, pravdajući je „većom inkluzivnošću”, da se i organizacija koja je ostala „ispod crte” ravnopravno uključi u proces.

509 U dokumentu je načinjena je slovna greška, pa umesto „inkluzivnosti” piše „radi što veće ILUZIVNOSTI”. Tako su autori nehotice napisali reč koja mnogo bolje opisuje čitav proces.

510 Prema Zakonu o planskom sistemu.

511 „Javni poziv organizacijama civilnog društva za podnošenje kandidature za učešće u procesu izrade novog planskog dokumenta u oblasti trgovine ljudima”, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, juli 2023.

512 „Rang-lista organizacija civilnog društva u okviru javnog poziva za podnošenje kandidature za učešće u izradi planskog dokumenta u oblasti trgovine ljudima”, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 24. 7. 2023.

Ovakav pristup je iz učestvovanja isključio male, lokalne organizacije, koje zaista rade sa osobama u riziku i/ili žrtvama trgovine ljudima, obeshrabrujući ih postavljenim rokom, preambicioznim formularima i finansijskim teretom. Tokom održavanja radionica izmenjena su pravila i učesnicima su nadoknađeni troškovi puta i smeštaja. Međutim, bilo bi korisno da su i druge organizacije, koje su razmatrale da li da se kandiduju za učestvovanje u procesu, imale tu informaciju na vreme, onda kada je konkurs raspisan.

Na kraju, nacrti predloga dokumenata koji se dostavljaju učesnicima nakon radionica nisu potpuni, nejasni su i ostavljaju vrlo kratke rokove za sastavljanje pisanih dopuna. Pored toga što se na radionicama može čuti da je proces sve vreme otvoren za komentarisanje, zapisnici i skromni nacrti dostavljaju se uz napomenu da, ukoliko dopuna ne bude dostavljena u roku od nekoliko radnih dana, „biće smatrano da ste saglasni sa predloženim“(!).

5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistika i trendovi

Statistički izveštaji Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima pokazuju da je ovoj ustanovi u proteklih šest godina (2017–2022) najveći broj prijavi (37%) i dalje stizao iz policije (322 prijave), potom iz sistema socijalne zaštite – 27% ili 235 prijavi, iz organizacija civilnog društva u Srbiji – 13,6% (118 prijavi), te iz pravosuđa – 3,6% ili 31 prijavi. Preostalih 116, od ukupno 822 zabeležene prijave, stiglo je iz čak 15 različitih institucija, ustanova, organizacija i građana (od žrtava lično, iz Komesarijata za izbeglice, UN agencija, međunarodnih organizacija itd.) Podaci ukazuju na to da su razni oblici trgovine ljudima i dalje slabo vidljivi i neprepoznatljivi široj stručnoj i opštoj javnosti, kao i na činjenicu da trgovinu ljudima i dalje najviše uočavaju i prijavljuju oni koji se bave otkrivanjem ovog krivičnog dela po službenoj dužnosti, socijalnom zaštitom najranjivijih kategorija stanovništva ili usko specijalizovane organizacije civilnog društva, koje direktno pružaju podršku osobama u riziku i žrtvama trgovine ljudima. Takođe, mala vidljivost trgovine ljudima, što znači i mala vidljivost rizika od trgovine ljudima, utiče na kasno otkrivanje žrtava, u fazi kada je do eksploatacije već došlo i kada je žrtva pretrpela traume od kojih se teško i dugo oporavlja. Ovakav trend ne može doprineti jačanju odgovora države i društva na problem trgovine ljudima, niti adekvatno i na vreme zaštititi osobe u riziku i, na duže staze, smanjiti broj žrtava.

Trgovina ljudima u Srbiji i dalje nije označena kao oblik organizovanog kriminala

Europol je sredinom maja objavio vest⁵¹³ o sprovođenju velikih akcija, koje su doprinele otkrivanju žrtava trgovine ljudima, između ostalog, i u Srbiji. Kako je navedeno, u Srbiji je uhapšeno šest osumnjičenih za seksualno iskorišćavanje 10 žena, a jedan osumnjičeni za iskorišćavanje jedne žene u vidu prinudnog prosjačenja i prinudnog kriminala. Međutim, kada je ASTRA naknadno proverila podatke, utvrđeno je da sistem u Srbiji nije označio ove žene kao žrtve trgovine ljudima, niti su one bile upućene na Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima radi dobijanja podrške. To unosi sumnju da će i ovaj slučaj verovatno biti kvalifikovan kao posredovanje u prostituciji.

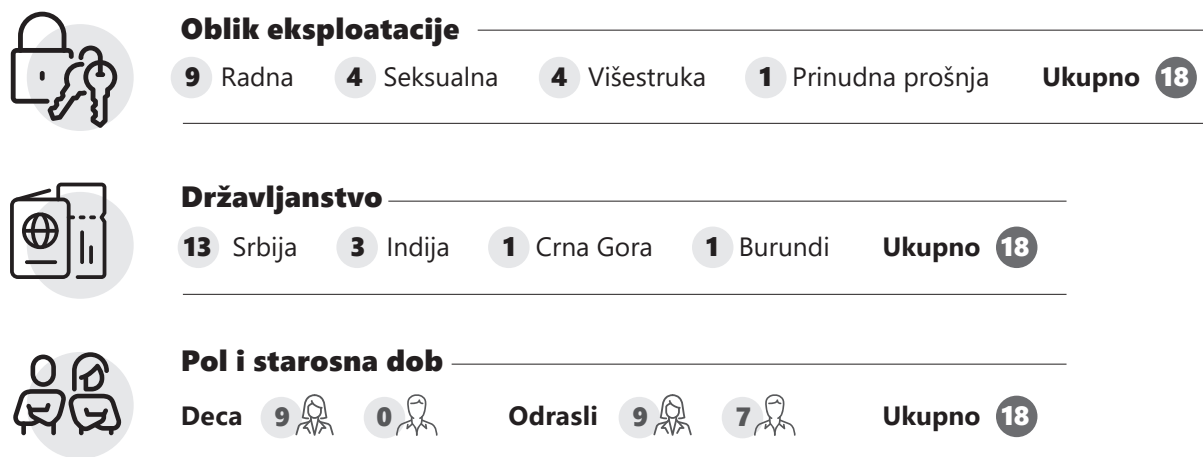
Posmatrajući višegodišnji trend potpunog izostanka presuda za trgovinu ljudima u formi organizovanog kriminala, nameće se zaključak da se hapšenja na osnovu sumnje za ovo krivično delo u Srbiji događaju, ali samo kao deo širih, međunarodnih akcija, da bi potom pred domaćim sudovima bili tretirani kao posredovanje u prostituciji.

Podaci o radu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u prvih devet meseci 2023. godine u najvećoj meri nisu bili dostupni do početka oktobra. Iz podataka koji su dostupni (februar–septembar) vidi se da je Centar identifikovao ukupno 35 žrtava, od čega 20 maloletnih žrtava (prinuda na brak, prinuda na prosjačenje, prinuda na vršenje krivičnih dela, radna i višestruka eksploatacija) i 15 punoletnih žrtava seksualne eksploatacije, prinude na brak, radne eksploatacije i prinude na vršenje krivičnih dela. Dve trećine identifikovanih žrtava (24 od 35) tokom osam meseci bile su ženskog pola: trinaest devojčica i jedanaest žena. Identifikovane žrtve su većinom državljani/ke Srbije, dok su četiri žrtve strani državljani/ke (Indija, Iran, Ukrajina).

513 „1426 potential victims identified in global operation against human trafficking“, Europol, 1. 6. 2023.

ASTRA – Tim za podršku žrtvama je putem licenciranog SOS telefona u periodu od januara do kraja avgusta 2023. godine (osam meseci) obradio 3169 poziva (2363 poziva ili 75% odnosilo se na pozive u vezi sa ženskim, a 25% u vezi sa muškim korisnicima). Stručne radnice Tima za podršku 90 puta su izašle na teren, dok je 30 korisnica/ka primljeno u prostorijama ASTRE radi konsultacija, planiranja usluga i pružanja pomoći pri pisanju različitih podnesaka institucijama.

Ilustracija 11: Statistika ASTRA Tima za podršku januar–septembar 2023.



Glavna zapažanja ASTRA Tima za podršku navode se u nastavku. Među žrtvama ima pojedinaca protiv kojih se vodi, vodi ili je završen postupak za različita krivična dela (krađa, utaja i sl.), a koja su pomenute žrtve tokom perioda eksploatacije vršile pod prinudom. Nadležno tužilaštvo/sudstvo je propustilo da registruje i preduzme odgovarajuće korake kako žrtve ne bi bile kažnjene za krivična dela počinjena pod prinudom. Svi akteri u postupku zanemaruju pravo žrtve da ima period refleksije, u pojedinim slučajevima možda zbog manjka resursa, odnosno zbog različitih usluga, što nikako ne bi trebalo da bude izgovor.

Evidentni su pad znanja i veština timova policije i tužilaštva za prepoznavanje elemenata krivičnog dela trgovine ljudima, kao i pad razumevanja kompleksnosti ovog krivičnog dela, što dovodi do rastavljanja dela na zasebne elemente i do podizanja optužnica protiv osumnjičenih za krivična dela za koja su zaprećene niže kazne, na primer za iznudu, posredovanje u prostituciji, nasilničko ponašanje i sl. Osim obuka u okviru tvining projekta,⁵¹⁴ koje su predstavnici dela policije zaduženi za borbu protiv trgovine ljudi prošli od kada je izvršena reforma u MUP-u, nije poznato da li se jačanju kapaciteta ovih službenika policije pristupa sistematski i kontinuirano.

Pitanje bezbednosti⁵¹⁵ i preuzimanje odgovornosti nadležnih institucija i dalje predstavlja veliki izazov prilikom zaštite žrtava trgovine ljudima. Očigledna je nedovoljna povezanost različitih sistema zaštite i podrške, kao i sklonost da se ponavljaju propusti institucija, pa izostaje to da se na nasilje adekvatno i blagovremeno odreaguju, te da se obezbedi kontinuirana podrška. Direktno iskustvo predstavnica Tima za podršku iz slučaja ASTRA ID 7125 potvrđuje da se u praksi pokazuje da su procedure previše kompleksne i zahtevne prema žrtvama, a vrlo često se im se na teret stavlja i otkrivanje i rasvetljavanje krivičnih dela, kao i obezbeđivanje dokaza.⁵¹⁶ Nema mnogo promena u pristupu tokom poslednje dve decenije, kada su beleženi slučajevi da su žrtve te koje se sklanjaju u skloništa zatvorenog tipa „zarad njihove bezbednosti“, dok nasilnici i osumnjičeni borave na slobodi bez ograničenja. I dalje se ne vode proaktivne istrage, jer se one i dalje u najvećoj meri oslanjaju na uzimanje izjave od okrivljenih bez ikakvih dopunskih radnji, uprkos mogućnost da se izjave uzmu i od nezavisnih svedoka, pa čak i od žrtve.

514 „Uspešno sprovedena prva etapa tvining projekta ‘Podrška u jačanju kapaciteta u borbi protiv trgovine ljudima’“, Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, 2020.

515 „Bezbednost žrtava trgovine ljudima i pružalaca usluga i procena rizika“, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2021.

516 ASTRA u ovom slučaju beleži višestruko davanje izjave; upućivanje na druge jedinice unutar MUP-a, umesto da se sve informacije pribave na što manjem broju mesta; neprofesionalan i nesenzibilisan odnos pojedinih predstavnika institucija, kao i oklevanje tužilaštva da hitno preduzme mere prema osumnjičenom, uprkos otežavajućim okolnostima, ranijoj osuđivanosti, direktnim pretnjama smrću upućenim korisnici, posedovanju oružja i dr.

Primetan je porast zabeleženih slučajeva iskorišćavanja domaćih i stranih radnica/ka u uslužnim delatnostima, u poslovima koji se odnose na pomoć u kući, čuvanje dece, negovanje u domovima za stare, u građevinskoj industriji i dr. Muškarci žrtve trgovine ljudima i dalje su bez adekvatnog i sigurnog smeštaja. Sistem podrške se oslanja na improvizovana rešenja od slučaja do slučaja, jer ne postoje stabilni izvori finansiranja niti adekvatne usluge.

U proteklih nekoliko godina ukazivano je na probleme⁵¹⁷ položaja Centra u sistemu i nezakonitost akta koje donosi u vezi sa statusnim pitanjima (naročito kada su u pitanju strani državljani).⁵¹⁸ Umesto sistemskog rešavanja ovih pitanja donošenjem sektorskog zakona, resursi se (i to oni iz sredstava EU) usmeravaju na pokušaje osnaživanja forme statusnog akta, koja se već pokazala višestruko problematičnom. Kako je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima trenutno u fazi izmena i dopuna smernica za izradu nalaza i mišljenja, kao i drugih internih procedura, ostaje da se u narednom periodu prate i vide stvarni efekti ovih aktivnosti. Nedavno je žrtva trgovine ljudima, koju je Centar formalno identifikovao, na lični zahtev dobila nalaz i mišljenje u pisanoj formi, što je dobar primer prakse za kojom je i ranije bilo potrebe, ali su se tek sada stvorili uslovi za njeno razumevanje i uvažavanje.

Zapažanja Tima za podršku poklapaju se sa širom analizom konteksta zaštite i podrške žrtava trgovine ljudima u Srbiji. O tome govore i nalazi godišnje analize presuda za krivično delo trgovine ljudima i srodna dela, koju ASTRA, članica prEUgovora, sprovodi već više od decenije. Analiza⁵¹⁹ pokazuje da je tokom 2022. doneto ukupno 16 prvostepenih presuda (za trećinu manje nego 2021). Samo je pet prvostepenih presuda doneto u vezi sa krivičnim delom trgovine ljudima. Više od polovine (56%) ukupnog broja presuda (devet) doneto je uz prihvatanje sporazuma o priznanju krivice, što pokazuje da se nastavlja porast broja sudskih odluka donetih uz sporazum o priznanju krivice.

✘ **ALARM: Promovisanje posredovanja u prostituciji kao poruka potencijalnim žrtvama**

Posebno uznemirava slučaj trgovine ljudima, koji se već pet godina vodi protiv M. M.⁵²⁰ ranije osuđivanog za posredovanje u prostituciji. Uprkos tome što je slučaj u toku, M. M. je sprovodio nacionalnu medijsku kampanju, uz svesrdnu podršku tabloidnih i prorežimskih medija, u kojoj je promovisao svoju knjigu sa navodno istinitim pričama iz posredovanja u prostituciji, pozivao na učlanjenje i pristup posebnim sadržajima u njegovoj zatvorenoj grupi na Fejsbuku i održavao internet stranicu sa sličnim sadržajima, koja od početka oktobra nije dostupna. Uprkos brojnim javnim apelima da mediji sa nacionalnim frekvencijama budu sankcionisani zbog reklamiranja ovakvih sadržaja, reakcija nadležnih je izostala.

Ni uz najbolje namere, poruka koja se šalje oštećenim ženama u ovom postupku ne može biti shvaćena drugačije nego kao odvratanje od daljeg učestvovanja i svedočenja u suđenju, što može dovesti ili do prekvalifikacije dela u posredovanje u vršenju prostituciji ili do odbacivanja slučaja.

Svetli primeri u ovoj oblasti još uvek predstavljaju izuzetak, pa ih je stoga još vrednije pomenuti. Slučaj Višeg suda u Novom Sadu je tekuće godine okončan pravnosnažnom presudom na osnovu sporazuma o priznanju krivičnog dela trgovine ljudima iz člana 388, stav 1. Okrivljeni je osuđen na sedam godina i sedam meseci zatvora, uz obavezu da oštećenoj isplati ukupan iznos od 1.100.000 dinara.

517 „Izazovi dodeljivanja statusa žrtve trgovine ljudima u Republici Srbiji“, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, februar, 2022.

518 „Policy brief Izazovi u regulisanju boravka stranih žrtava trgovine ljudima“, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2022.

519 „Položaj i prava žrtava u krivičnom postupku, Analiza sudske prakse za 2022. godinu za krivična dela posredovanje u vršenju prostitucije, trgovina ljudima i trgovine maloletnim licima radi usvojenja“, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2023.

520 „Ruganje i žrtvama i institucijama: Kako je osuđeni makro Mihailo Maksimović postao bitan sagovornik nacionalnih televizija“, *Danas*, 20. 4. 2022.

ISTAKNUTO: Pokrenut srpski „Amber Alarm”

Nakon šest meseci rada Tima za uvođenje „Amber Alarma” u Srbiji, krajem oktobra zvanično je pušten u rad Sistem za hitno obaveštavanje javnosti u slučaju nestanka maloletnog lica pod nazivom „Pronađi me”.⁵²¹ Članica koalicije PrEUgovor ASTRA pokrenula je inicijativu za uvođenje ovog sistema pre gotovo 10 godina, a radu Tima doprinosila je deleći uvide iz desetogodišnje prakse vođenja Evropskog broja za nestalu decu (116000),⁵²² kao i stručnim analizama⁵²³ iz ove oblasti. Uvođenje sistema „Pronađi me” predstavlja pozitivan napredak i nudi reaktivan alat kada neko dete nestane. ASTRA u svojim analizama ukazuje na ogromnu važnost prevencije i rane identifikacije dece u riziku, i naglasak stavlja na kontinuirani rad i podršku deci u riziku, kao i pronađenju deci i njihovim starateljima tokom, ali i nakon potrage.

PREPORUKE

- Treba pod hitno revidirati način izrade planskog dokumenta iz oblasti trgovine ljudima; obezbediti da planski dokument u oblasti borbe protiv trgovine ljudima bude donet u formi strategije, a ne programa; obezbediti adekvatnu stručnu podršku za strateško i akciono planiranje u skladu sa zakonskim okvirima i obavezama, kao i podršku, aktivno učestvovanje i konkretan doprinos širokog spektra relevantnih državnih aktera, u skladu sa njihovim nadležnostima.
- Treba razmotriti mogućnosti za promenu operativnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, što bi podrazumevalo izmenu funkcije i uloge Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, kao tela sačinjenog od najviših funkcionera. Sastav Saveta je (zbog izbora i političkih razloga) podložan čestim izmenama i, osim što nije operativan, svojom neaktivnošću blokira rad celog sistema. Treba razmotriti to da se telo sastoji iz strateškog i operativnog dela, koji bi se češće sastajali i bili efikasniji.
- Treba nastaviti sa praćenjem relevantnih strateških i operativnih okvira Evropske unije, preuzimanjem široko definisanih pristupa i rešenja primenljivih u Srbiji, kao i sa povećavanjem prilika za uključivanje i povezivanje sa zemljama koje nisu članice EU.
- Potrebno je da sve relevantne institucije (ministarstva) budu angažovane i da, poštujući postojeće procedure, nastave postupak izmena i dopuna zakonodavnog okvira kako bi se on uskladio sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
- Treba promeniti način izveštavanja o napretku ispunjavanja aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 kako bi se stekla jasnija i realnija slika o ostvarenom napretku i aktuelnoj situaciji.
- Potrebno je pratiti trendove u inicijativama i direktivama EU, te pripremati i usvajati dokumenta koja će omogućiti da zakonodavni i strateški okvir za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji bude u skladu sa EU okvirima i dobrim praksama država članica.
- Treba pripremiti i usvojiti podzakonska akta, kojima se obezbeđuje minimum aktivnosti i standarda, koje ustanove moraju da ispune kada rešavaju pitanja u vezi sa trgovinom ljudima, naročito kada je reč o podršci žrtvama tokom vanrednog stanja, ograničenog pristupa institucijama i organizacijama usled pandemijskih rizika itd.
- Treba uložiti napore i resurse u izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, počevši od kadrovskih problema, kao i dalje razraditi i precizirati uloge Centra unutar sistema socijalne zaštite u celini (saradnja, koordinacija).

521 „Počeo sa radom sistem za obaveštavanje javnosti o nestanku dece”, MUP Srbije, 25. 10. 2023.

522 „Nestala deca Srbije: Evropski broj za nestalu decu u Srbiji 116000 : prvih deset godina rada”, ASTRA, 2023.

523 „Sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta”, ASTRA, februar 2023.

- Potrebno je unaprediti izveštavanje Centra i drugih zainteresovanih strana o obimu, tipu, trajanju i delotvornosti pruženih usluga podrške žrtvama trgovine ljudima, uz neprestano ažuriranje liste usluga koje nedostaju kako bi bilo moguće planirati usluge i obezbediti resurse 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 ovom polju, kao i u potpunosti koristiti sve raspoložive kapacitete radi stvaranja optimalnog opsega i boljeg kvaliteta usluga.
- Treba jačati kapacitete i povezanosti različitih aktera prilikom rešavanja problema eksploatacije dece na internetu i jačati međuagencijsku saradnju u onlajn i oflajn zaštiti dece koja su u visokom riziku od zlostavljanja i eksploatacije.
- Treba raditi na tome da inspekcije tržišta i rada budu delotvorne i efikasne, jačati njihovo praćenje rizičnih sektora, kao i suzbijati neetičke i eksploatacijske prakse.
- Treba i dalje poboljšavati upućivanje žrtava trgovine ljudima, uz korišćenje svih raspoloživih kapaciteta i resursa, uključujući u to i kapacitete civilnog društva.
- Treba sprovesti proaktivnu, nezavisnu istragu u složenom slučaju vijetnamskih radnika u fabrici „Linglong“ u Zrenjaninu, kao i u slučaju „Jagodina“ , te obezbediti da svi relevantni državni akteri ispunjavaju svoje dužnosti i odgovornosti u skladu sa ovlašćenjima. Potrebno je obezbediti i pružiti punu podršku i zaštitu svim potencijalnim žrtvama.

5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma

Ekstremna desnica u Srbiji nastavila je da održava i jača veze sa ruskim ekstremno desničarskim grupama i pojedincima, ali i sa onima iz zapadnoevropskih država, poput Italije, Francuske, Nemačke, Grčke i Velike Britanije. Odgovor državnih institucija na delovanje ekstremne desnice i dalje nije adekvatan i uglavnom je parainstitucionalan. Vlasti u Srbiji još uvek nisu usvojile novu Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma, koja je istekla još 2021. godine, a u kojoj bi posebna pažnja bila posvećena ekstremnoj desnici.

Organizacija „Narodna patrola“ (opet) u poseti ruskoj ekstremnoj desnici

U prethodnom periodu ekstremno desničarska organizacija „Narodna patrola“ nastavila je sa posetama ruskoj ekstremnoj desnici, ali sada u oblastima u Ukrajini pod kontrolom ruskih vojnih snaga. Tako je Damijan Knežević, vođa organizacije „Narodna patrola“, tokom avgusta 2023. godine bio u višenedeljnoj poseti Donjecku i Krimu, a na poziv Andreja Rodionova, predsednika i osnivača pokreta „Rusko-slovenskog ujedinjenja i preporoda“ (RUSOV). Prema navodima Kneževića, cilj posete bio je distribucija humanitarne pomoći deci ugroženoj ratom, koju su Srbi prikupili u Kanadi.⁵²⁴ Prilikom posete Damijan Knežević se sastajao i sa članovima ekstremističkih grupa, ali i sa predstavnikom Ruske pravoslavne crkve, vladikom Iosofim, vikarom patrijarha moskovskog i cele Rusije.⁵²⁵ Kao što je to postalo uobičajeno, o ovoj poseti su izveštavali kanali organizacije „Narodna patrola“ na društvenim mrežama i portal „Srbinfo“, kao i ruski mediji, od kojih je list „Večernja Moskva“ objavio intervju sa Kneževićem.

Organizacija „Narodna patrola“ već ima dobru saradnju sa pokretom RUSOV, na čiji je poziv Knežević boravio u Rusiji u maju 2021, dok je lider pokreta RUSOV više puta posećivao Srbiju, Crnu Goru i Severnu Makedoniju u poslednjih nekoliko godina. Cilj ovih poseta bio je širenje mreže simpatizera i saradnika. Pokret RUSOV je veoma aktivan na društvenim mrežama i širi propagandu srpske ekstremne desnice. Tako je, na primer, uoči protesta srpskih desničara decembra 2022. godine povodom situacije na Kosovu, Rodionov napisao na svom Telegram kanalu da će „Rusi doći u pomoć svojoj srpskoj braći“ u trenutku kada „zaista dođe vreme da se Srbima vrati njihova sveta zemlja Kosovo i Metohija“.⁵²⁶ Rodionov se često pojavljuje u uniformi i naoružan. Pokret RUSOV je takođe povezan i sa ruskom paravojnom formacijom Wagner.⁵²⁷

Organizacija „Narodna patrola“ napala učesnike protesta protiv nasilja

Pripadnici organizacije „Narodna patrola“ odgovorni su za izbijanje nekoliko nasilnih incidenata na protestima protiv nasilja, koji traju od maja 2023. godine. Tako je na jednom od prvih protesta pripadnik pokreta Ilija Vuksanović napao najpre dve učesnice skupa, a nešto kasnije i Savu Manojlovića iz pokreta „Kreni-Promeni“.⁵²⁸ Na protestu početkom jula pripadnici organizacije „Narodna patrola“ napali su Miodraga Gavrilovića, potpredsednika Demokratske stranke i narodnog poslanika, kao i još jednog učesnika koji zadobio i fizičke povrede. Oni su, takođe, ometali i terali reportere Televizije N1 koja je izveštavala sa protesta.⁵²⁹ Ekstremno desničarski pokreti, ali i desničarske političke partije bile su nezadovoljne protestima, jer organizatori protesta nisu hteli da šire fokus protesta na nasilje koje vrše kosovske vlasti, pre svega tamošnja policija prema pripadnicima srpske nacionalnosti.⁵³⁰ Deo ekstremno desničarskih grupa je organizovao protest „Stop nasilju nad Srbima na Kosovu i Metohiji“ istovremeno kada i skup „Srbija protiv nasilja“, ali su organizatori „Srbija protiv nasilja“ pomerili protest, te su tako izbegli moguće incidente.⁵³¹

524 „Damijan Knežević sa Srbima iz Kanade u Donjetsku i na Krimu!“, *Srbinfo*, 21. 8. 2023.

525 „Posle 5 sati maltretiranja i ispitivanja, Vučićeva policija pustila Damijana u Srbiju“, *Srbinfo*, 29. 8. 2023.

526 Mihaela Šljukić Bandović. „Otkud na Jarinju simbol Vagnera?“, *Istinomer*, 21. 12. 2022.

527 Dušan Komarčević. „Pod maskama u Beogradu 'brane' Kosovo“, *RSE*, 14. 12. 2022.

528 „Kako se provokacijama pokušava urušavanje protesta protiv nasilja“, *N1*, 28. 5. 2023.

529 „VIDEO 'Narodne patrola' napale čoveka, terale reportera N1, povređen i poslanik“, *N1*, 3. 6. 2023.

530 Beta. „Obradović: Tema narednog protesta da bude nasilje nad Srbima na Kosovu“, *N1*, 18. 6. 2023.

531 „Opozicija ozbiljno shvata namere ekstremne desnice: Da li Vučić razbija protest Srbije protiv nasilja?“, *Danas*, 30. 5. 2023.

Migranti (ponovo) važna tema

Veliko povećanje broja prolazaka iregularnih migranata kroz Srbiju u prethodnih godina dana uticalo je na to da tema migranata ponovo zauzima značajno mesto na Telegram kanalima organizacije „Narodna patrola” i pojedinim ekstremno desničarskim kanalima (npr. nacionalist.rs). Pripadnici grupe su u objavama slali poruke o najezi migranata na Srbiju, koji sada haraju zemljom, a vlasti ne preduzimaju ništa, jer ima tajni dogovor sa zapadnim državama o naseljavanju migranata u Srbiji, te da zbog toga Srbiji pretila islamizacija i nestanak.⁵³²

Incidenti i sukobi na Kosovu spojili evropske i srpske ekstremne desničare

Nasilni incidenti i oružani sukobi između Srba i kosovske policije, kao i KFOR-a na Severu Kosova, do kojih je došlo u prethodnih šest meseci, bili su osnova za to da ekstremno desničarski pokreti, partije i pojedinci širom Evrope pruže podršku ekstremnoj desnici u Srbiji putem društvenih mreža, ali i održavanjem konferencije „Evropski desničari o krizi na Kosovu”, koju je u Beogradu početkom jula organizovao Miša Vacić, lider Srpske desnice. Konferencija je okupila ekstremne desničare iz Velike Britanije, Nemačke, Francuske, Italije i Grčke, koji su isticali da je vreme za oslobađanje Kosova, te da je potrebno odbraniti hrišćanstvo od islama.⁵³³ Ekstremni desničari iz evropskih zemalja podržali su napade paravojne grupe Srba sa Severa Kosova, koju je predvodio Milan Radoičić, na Policiju Kosova septembra 2023. godine, komentarišući to na sledeći način: „Nema pravde, nema mira. Kosovo je Srbija!”, „Slava svetim mučenicima Kosova!”,⁵³⁴ „Sveto Kosovo je Srbija, nekada, sada i ZAUVEK! Deus vult!” i sl.⁵³⁵

(Para)institucionalni odgovor države na ekstremnu desnicu

Na iznenađenje stručne javnosti, Republičko javno tužilaštvo je Ustavnom sudu uputilo zahtev da zabrani ekstremno desničarski pokret „Levijatan”. Zahtev je podneo javni tužilac Goran Ilić, zbog toga što Ustav Srbije u članu 55, stavu 3 zabranjuje postojanje paravojnih formacija, a „Levijatan” ima sva svojstva jedne takve formacije – postoji sistem starešinstva; u javnim akcijama imaju vojničke pokrete; postrojani su i nose uniforme – pa je njeno delovanje usmereno ka kršenju zagarantovanih ljudskih i manjinskih prava, izazivanju rasne i verske mržnje, o čemu svedoče brojeni slučajevi i sudski postupci protiv članova ove grupe. Pokret „Levijatan” formiran je pod obrazloženjem da je to organizacija koja štiti životinje, ali je ona brzo promenila fokus svog delovanja, te su u brojnim nasilnim incidentima i govoru mržnje na meti bili migranti, Romi, LGBT osobe i osobe koje oni percipiraju kao izdajnike.⁵³⁶

Međutim, zahtev da se zabrani pokret „Levijatan” podneo je tužilac Ilić, koji je poznat po veoma kritičkom odnosu prema tužilačkom sistemu u Srbiji, zbog čega je vladajući režim vodio hajku protiv njega.⁵³⁷ Zbog toga ovaj zahtev za zabranu može predstavljati samo izolovani postupak jednog tužioca od integriteta. Sličnih zahteva tužilaštva nije bilo više od 10 godina, iako je u tom periodu došlo do velikog porasta ekstremno desničarskih organizacija i nasilnih incidenata, u koje su oni bili uključeni.⁵³⁸

Da nije reč o sistematskom odgovoru institucija Srbije na delovanje nasilne ekstremne desnice ukazuje i činjenica da su vlasti u Srbiji, kao i u prethodnom periodu, nastavile da parainstitucionalno odgovaraju na delovanje ovih grupa i pojedinaca. Tako je lider organizacije „Narodna patrola” Damijan Knežević po povratku iz Donjecka i Krima bio bez obrazloženja zadržan nekoliko sati na aerodromu u Beogradu. On je kasnije takođe objavio da su ga celu noć pratila tri automobila, što je on doživeo kao vid snažnog

532 Videti Telegram kanale organizacija „Narodna patrola” i „Nacionalista”, kao i „Cela divizija migranata kod Pirota – Vučić nas je prodao”, *Srbinfo*, 4. 9. 2023.

533 Više o tome videti u: Sonja Gočanin, „Dešavanja na Kosovu 'spojila' srpske i evropske desničare”, *RSE*, 7. 8. 2023.

534 Videti postove o Kosovu na X nalogima Džim Dosona i Džejde Frenson.

535 Videti postove o Kosovu na X nalogu Međunarodnih vitezova templara.

536 „Istorija Levijatana: Od prava životinja do ekstremne desnice i izbornog neuspeha”, *N1*, 27. 7. 2023.

537 Zoran Ivošević, „Posle Miodraga Majića, na meti hajke je Goran Ilić”, *Danas*, 22. 8. 2019.

538 Više o tome videti: Predrag Petrović and Marija Ignjatijević, *Violent Extremism in Serbia: Islamist and Far-right*, Belgrade Centre for Security Policy, Belgrade, 2023, p. 25.

pritiska, jer je sa njim bila i njegova supruga. On je sve detalje slučaja (tip automobila, registarske oznake) prijavio policiji.⁵³⁹ Podsećanja radi, Damnjan Knežević je uhapšen u februaru ove godine na protestu koji je organizovala organizacija „Narodna patrola“ protiv EU plana za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova, a pod optužbom da je pozivao građane Srbije na nasilno svrgavanje predsednika Republike Srbije. On je početkom aprila pušten da se brani sa slobode.⁵⁴⁰

I dalje bez strateškog odgovora na ekstremizam i terorizam

Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma istekla je 2021. godine,⁵⁴¹ a vlasti u Srbiji još uvek nisu usvojile novi dokument sa aktuelnom analizom stanja u ovoj oblasti i merama za njihovo otklanjanje. Podsećanja radi, vlasti u Srbiji su se još 2019. godine na marginama sastanka ministara unutrašnjih poslova Zapadnog Balkana, koji je održan u Skoplju, obavezale da će preispitati Nacionalnu strategiju koja bi, između ostalog, trebalo da sadrži i odeljak sa analizom svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma, uključujući u to i desničarski ekstremizam.⁵⁴² Na opasnost od rastuće ekstremne desnice na Zapadnom Balkanu i potrebe da država odlučnije odgovori na ovu pretnju (uključujući u to i zabranu ekstremističkih grupa) ukazano je i u dokumentu „Desničarski ekstremizam na Zapadnom Balkanu“, koji je izradilo češko predsedništvo EU za potrebe Radne grupe za terorizam EU.⁵⁴³

Predstavnici MUP-a i BIA su na sastanku NKEU za Poglavlje 24, održanom 5. oktobra 2023, izvestili da će Predlog izveštaja u kome se evaluira stepen primene Nacionalne strategije i njenog Akcionog plana biti poslat Nacionalnom koordinacionom telu za sprečavanje i borbu protiv terorizma, kao i Vladi Srbije na usvajanje. Ovaj izveštaj treba da bude osnova za izradu novog strateškog okvira i pratećeg akcionog plana. Sudeći po dosadašnjoj dinamici izrade izveštaja, ali i po političkoj dinamici i najavi održavanja izbora za različite nivoe vlasti u narednom periodu, teško je očekivati da će novi strateški dokument biti skoro usvojen.

Umesto ekstremnih desničara, osuđena aktivistkinja za ljudska prava

Prekršajni sud u Beogradu doneo je presudu prema kojoj je Aida Ćorović, aktivistkinja za ljudska prava, kriva zbog toga što je remetila javni red i mir kada je novembra 2021. gađala jajima grafit osuđenika za ratne zločine Ratka Mladića. Sud je naložio aktivistkinji da plati 100 hiljada dinara (oko 900 evra).⁵⁴⁴ Aktivisti su prethodno nekoliko puta oštetili mural farbom, ali su ga ekstremni desničari uvek čistili i vraćali u pređašnje stanje. Nije poznato da je neko od ekstremnih desničara snosio bilo kakve sankcije zbog oslikavanja murala osuđenog ratnog zločinca na stambenoj zgradi mimo volje stanara. Štaviše, kada su aktivisti najavili uklanjanje murala po odluci Komunalne policije, policija je zabranila tu akciju, uz obrazloženje da postoji opasnost od fizičkog sukoba pristalica i protivnika najavljenog skupa.⁵⁴⁵

539 „Prekid programa: Damnjano Kneževiću i njegovoj supruzi ugrožen život!“, *Srbinfo*, 9. 9. 2023.

540 „Knežević i Zlatanović pušteni da se brane sa slobode“, *N1*, 6. 4. 2023.

541 Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma 2017–2021, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/17, 6. 10. 2021.

542 Komisija i vlasti Srbije odobrile aranžman o saradnji u borbi protiv terorizma, Evropska komisija, Kancelarija za migracije i unutrašnje poslove, Brisel, 19. 11. 2019.

543 „Telo EU predlaže raspravu o zabranama za desničare sa Zapadnog Balkana“, *RSE*, 14. 7. 2022.

544 „Aktivistkinja Aida Ćorović kažnjena zbog gađanja jajima grafita Ratka Mladića“, *Radio Slobodna Evropa*, 3. 10. 2023.

545 Više o slučaju murala Ratka Mladića videti u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2022*, prEUgovor, Beograd, str. 45 i 125.

Finansijsko-obaveštajna služba nije uklonila štetu koju je prouzrokovala nezakonitom istragom organizacija građanskog društva, medija i pojedinaca

Uprava za sprečavanje pranja novca (srpska finansijsko-obaveštajna služba) zloupotrebila je svoj mandat i nadležnosti kako bi utišala glasove organizacija građanskog društva i medija, koji se kritički odnose prema aktuelnoj vlasti, tako što je u julu 2020. godine od banaka zatražila da joj dostave sve finansijske podatke o 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca (slučaj „Lista“).⁵⁴⁶ Da je Uprava zloupotrebila svoje nadležnosti i ovlašćenja, bilo je evidentno ne samo iz zaključaka glavnih (stručnih) organa u ovoj oblasti⁵⁴⁷ već i iz činjenice da je „Srpski telegraf“, tabloid blizak vladajućoj stranci, objavio (inače javnosti nedostupne) bankovne transakcije nekoliko organizacija kako bi one bile javno etiketirane kao izdajničke. Organizacije koje su se tada našle na meti podnele su kasnije krivične prijave protiv Uprave i glavnog urednika navedenog tabloida.⁵⁴⁸

Uprkos ovim činjenicama, finansijsko-obaveštajna služba i dalje odbija da objavi detaljan izveštaj o finansijskoj istrazi poslovanja 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca, i da time, što bi javno priznala da one posluju u skladu sa Zakonom i obavestila poslovne banke u Srbiji o ovim saznanjima, popravi štetu koju je nanela ciljanim organizacijama i pojedincima.

PREPORUKE

- Vlasti u Srbiji treba da istraže veze između srpskih i ruskih (nasilnih) ekstremnih desničara i paravojnih grupa, te da zabrane delovanje grupa i pojedinaca, koji šire mržnju i nacionalnu netrpeljivost, te pozivaju na agresivan rat.
- Vlasti u Srbiji treba sveobuhvatno da odgovore na delovanje ekstremne desnice, kako vođenjem odgovarajućih sudskih postupaka, tako i primenom preventivnih mera, poput, na primer, održavanja javnih kampanja, promene kulturne politike, plasiranja edukativnih sadržaja i stvaranja obrazovnog sistema. Mere treba da budu jasno definisane u Nacionalnoj strategiji za sprečavanje i suzbijanje ekstremizma i terorizma i pratećem Akcionom planu.
- Treba izraditi novu Nacionalnu strategiju za sprečavanje i suzbijanje ekstremizma i terorizma. Ona bi trebalo da obuhvati analizu svih oblika (nasilnog) ekstremizma, s tim da bi posebnu pažnju trebalo posvetiti ekstremnoj desnici.
- Evaluacija postojeće Strategije i njenog pratećeg Akcionog plana, koja prethodi izradi nove Nacionalne strategije, treba da bude javan dokument.
- Uprava za sprečavanje pranja novca treba da objavi kompletan izveštaj u vezi sa sprovedenom istragom. Takođe, trebalo bi da otkloni štetu pričinjenu organizacijama i pojedincima, koji su se bez razloga našli na njenom udaru, tako što će javno priznati da oni posluju u skladu sa zakonom, te obavestiti komercijalne banke u Srbiji o tim nalazima.
- Pored toga, nadležni organi moraju da pokrenu postupak za utvrđivanje odgovornosti u Upravi za sprečavanje pranja novca zbog prekoračenja 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 potpuno da se pridržava standarda i preporuka FATF-a, kao i najbolje prakse u ovoj oblasti. Uprava ne sme da koristi svoja ovlašćenja i resurse za zastrašivanje organizacija građanskog društva pod izgovorom sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.

546 Za dodatne informacije o slučaju „Lista“ videti: Pejić Nikić, Jelena (ur.), *PrEUgovor Alarm, Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – maj 2021, Koalicija prEUgovor*, Beograd, str. 27–26 i 101–103.

547 Specijalni izvestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Međunarodne radne grupe za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF) i Komiteta eksperata za procenu mera u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (Moneyval).

548 „Organizacije građanskog društva podnele krivične prijave protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i glavnog i odgovornog urednika Srpskog telegrafa“, *Južne vesti*, 25. 9. 2021.

5.6. Politika upravljanja vatrenim oružjem

Aktuelna Strategija kontrole malog i lakog oružja važi za period 2019–2024, ali je upitna njena implementacija, s obzirom na to da je predlog Akcionog plana za njeno sprovođenje za period 2023–2024 izrađen tek polovinom 2023. godine, ali prema dostupnim informacijama, još uvek nije usvojen. Kasni se sa izmenama Krivičnog zakonika i uvođenjem posebnog krivičnog dela nedozvoljene trgovine oružjem, kao i sa izmenama Zakona o oružju i municiji naročito radi unapređenja kontrole i sprečavanja propusta otkrivenih nakon slučajeva višestrukih ubistava u maju. Usled kašnjenja ne ispunjavaju se međunarodne obaveze. Što je još značajnije, ugrožava se bezbednost građana, čemu svedoče brojni događaji nasilja uz upotrebu oružja.

✘ ALARM: Srbija i dalje u vrhu zemalja po broju vatrenog oružja u posedu građana

Problem sa velikim brojem oružja koje se nalazi u posedu građana nije novost u Srbiji. O tome govore rezultati istraživanja,⁵⁴⁹ kao i izjave zvaničnika. Na primer, predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova je početkom maja 2023. godine saopštio da je u tom trenutku približno 460.000 građana posedovalo oko 766.000 komada oružja.⁵⁵⁰ U to ne spada ilegalno oružje, a prema nekim procenama, njegove brojke su u najmanjem srazmerne broju registrovanog.⁵⁵¹

Zbog ovog problema, od početka 21. veka u Srbiji akcenat se stavlja na politiku smanjenja broja oružja u posedu građana, kao i na otkrivanje i suzbijanje trgovine oružjem te svih protivpravnih radnji u vezi sa oružjem. Trenutno je aktuelna Strategija kontrole malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2019–2024 (u daljem tekstu: Strategija).⁵⁵² U njoj se naglašava rešenost Srbije da se posveti sprečavanju nelegalnog posedovanja, proizvodnje, skladištenja i prometa oružja, municije i eksplozivnih sredstava. Srbija je još 2001. godine ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala,⁵⁵³ a 2005. godine pristupila Protokolu protiv nezakonite proizvodnje i prometa vatrenim oružjem, njegovim delovima, sklopovima i municijom.⁵⁵⁴ Prvu Strategiju kontrole streljačkog i lakog oružja u Republici Srbiji donela je 2010. godine za period od 2010. do 2015. godine.⁵⁵⁵ Pored ovoga, Srbija je, zajedno sa ostalim državama Zapadnog Balkana u okviru Berlinskog procesa, 2018. godine sačinila sporazumni dokument „Mapa puta za održivo rešenje za suzbijanje nedozvoljenog posedovanja, zloupotrebe i trgovine malokalibarskim i lakim oružjem na Zapadnom Balkanu do 2024. godine”.⁵⁵⁶

Suštinski ciljevi ovih dokumenata su da se u Srbiji: smanji broj oružja u posedu građana, kako legalnog (registrovanog), tako i nelegalnog (neregistrovanog), a naročito u posedu kriminalnih grupa; poveća efikasnost otkrivanja, sprečavanja i kažnjavanja krivičnih dela u vezi sa oružjem, a naročito nedozvoljene trgovine oružjem i organizovanog kriminala; pojača svest građana o posledicama prisustva oružja i njegove zloupotrebe, a radi smanjenja kriminaliteta i unapređenja opšte bezbednosti.

Javne politike upravljanja oružjem ne smanjuju nasilje

U Srbiji su se početkom maja dogodila dva višestruka ubistva: prvo, 3. maja u OŠ „Vladislav Ribnikar” u Beogradu, kada je trinaestogodišnji učenik ove škole ubio deset, a ranio šest osoba – svoje vršnjake, nastavnicu i pripadnika obezbeđenja, i drugo, 4. maja u selima Malo Orašje i Dubona, kada je dvadesetogodišnji meštalin nasumično pucao na građane. U ovim događajima bilo je korišćeno i registrovano i neregistrovano vatreno oružje. Zbog toga je Vlada Srbije usvojila niz mera kako bi rešila problem sa oružjem i unapredila bezbednost. To su:

549 Karp, Aaron, „Estimating global civilian-held firearms numbers”, Briefing paper June 2018, Small Arms Survey, Geneva, June 2018. str. 4.

550 „Danas 470.000 Srba ima oko 766.000 komada ORUŽJA – i ono je registrovano. A NEREGISTROVANO?”, *K1 info*, 7. 5. 2023.

551 „Global Firearms Holdings”, Small Arms Survey, 29 Mar 2020.

552 Vlada Srbije, „Strategija kontrole malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2019–2024”, *Službeni glasnik*, br. 4, 21. 7. 2019.

553 *Službeni list SRJ* – Međunarodni ugovori, br. 6/01.

554 *Službeni list SCG* – Međunarodni ugovori, br. 11/05.

555 *Službeni glasnik RS*, br. 36/10.

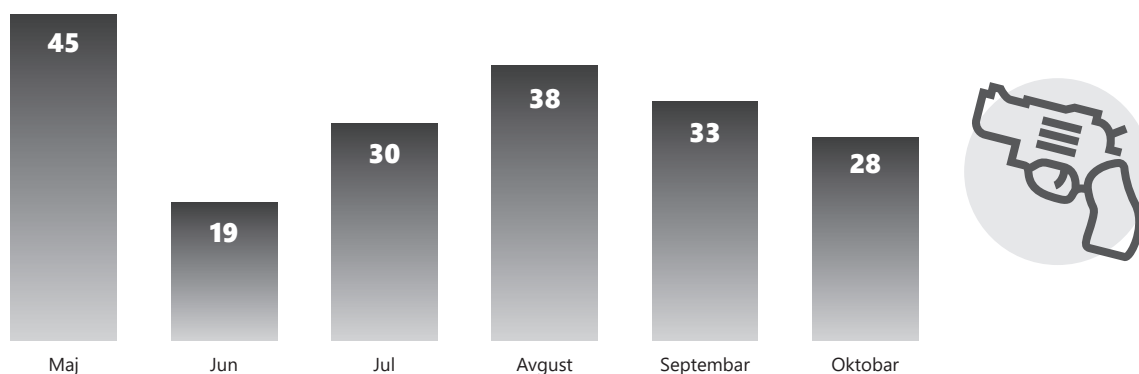
556 „Roadmap for a sustainable solution to the Illegal possession, misuse and trafficking of small arms and light weapons (SALW) and their ammunition in the Western Balkans by 2024”, London, 9. 7. 2018.

- moratorijum na izdavanje dozvola za držanje i nošenje kratkog vatrenog i lovačkog oružja;
- kontrola lica koja imaju dozvole da drže oružje i kontrola rada streljana;
- inkriminacija dela za lica koja omoguće maloletnim i drugim neovlašćenim licima da dođu u posed vatrenog oružja i obučavaju ih za njegovo korišćenje;
- pooštavanje uslova za držanje i nošenje kratkog vatrenog oružja, kao i razmatranje istog za lovačkog oružje;
- obavezne periodične (medicinske) provere lica kojima je dozvoljeno posedovanje oružja;
- javni poziv za predaju registrovanog i neregistrovanog oružja bez posledica;
- pooštavanje kazni za krivično delo nedozvoljene proizvodnje, držanja, nošenja i stavljanja u promet oružja, eksplozivnih sredstava i materija iz čl. 348 Krivičnog zakonika, i u skladu sa time kazne i za druga slična krivična dela, kao što je krivično delo izrađivanje i nabavljanje oružja i sredstava namenjenih za izvršenje krivičnog dela iz čl. 347 Krivičnog zakonika.⁵⁵⁷

Neke od ovih mera su primenjene (javni poziv za predaju oružja), neke se sprovode (kontrole registrovanog oružja), a većina nije implementirana, jer su potrebne legislativne promene (pooštavanje uslova za dozvole, pooštavanje kazni, inkriminacija novog krivičnog dela).⁵⁵⁸ Dok se čeka na njihovu punu primenu, nasilni događaji u kojima se upotrebljava oružje postali su gotovo svakodnevni u Srbiji.⁵⁵⁹ Podaci sa platforme „Armed Violence Monitoring Platform“ (SEESAC)⁵⁶⁰ pokazuju da je broj incidenata u kojima je bilo uključeno oružje bio značajno visok tokom maja (45), verovatno pod uticajem višestrukih ubistava u „Ribnikaru“ i Mladenovcu, nakon čega je tokom juna zabeležen značajno manji broj – 19 (Ilustracija 12). Međutim, u periodu jun–oktobar ovakvi incidenti se u proseku beleže najmanje jedanput dnevno. Takođe, podaci MUP-a o broju krivičnih dela, u kojima je korišćeno vatreno oružje u periodu nakon akcije predaje oružja – tokom jula, avgusta i septembra – govore o povećanju ovih dela za čak 38% u odnosu na prethodnu godinu (54 dela u 2023. godini u odnosu na 39 u 2022).⁵⁶¹

Ovo navodi na zaključak da deklarativno donošenje politika i prihvatanje međunarodnih sporazuma i dokumenata, kao i *ad hoc* reaktivno usvajanje mera nakon tragičnih ubistava nije dovoljno da bi bezbednost građana bila unapređena i da bi bili rešeni problemi sa oružjem. Izostaje puna implementacija dugoročnih ciljeva definisanih u Strategiji i međunarodnim sporazumima, jer su kratkoročne mere parcijalno implementirane i upitno je da li one zaista mogu smanjiti problem sa oružjem budući da se ne bave sistemskim problemima i uglavnom su represivnog karaktera.

Ilustracija 12: Broj incidenata u vezi sa vatrenim oružjem u Srbiji, maj–oktobar 2023. godine.



Izvor: Armed Violence Monitoring Platform⁵⁶²

557 „Vlada usvojila niz zaključaka nakon masakra u OŠ „Vladislav Ribnikar“, Vlada RS, Beograd, 4. 5. 2023.

558 Dušan Stanković (@dushanstnk), „5 meseci nakon ubistava u ‘Ribnikaru’ i okolini Mladenovca. Pregled sprovođenja mera donetih povodom ovih događaja“, X, 5. 10. 2023.

559 „Armed Violence Monitoring Platform“, SEESAC, Beograd.

560 Ibid.

561 Bokić, U. (2023), „Rezultati kampanje predaje oružja: Raste broj krivičnih dela sa vatrenim oružjem“, N1, 21. 10. 2023.

562 AVMP, SEESAC, Beograd.

Nedozvoljena trgovina oružjem kao posebno krivično delo – neispunjena međunarodna obaveza

Prema zvaničnim podacima, organizovane kriminalne grupe gotovo da i ne vrše krivična dela u vezi sa oružjem. Naime, prema podacima Republičkog javnog tužilaštva o postupanju Tužilaštva za organizovani kriminal, tokom 2020. i 2021. godine nije bilo osuđenih lica za krivična dela povezana sa oružjem, dok je 2022. godine bilo osuđeno jedno lice.⁵⁶³ Ovo je očekivano, posebno ako se u vidu ima sudska praksa u Srbiji. Prilikom izricanja presude za više izvršenih krivičnih dela primenjuje se načelo sticaja i evidentira samo jedno – najteže krivično delo. To najčešće ne bude krivično delo u vezi sa oružjem (nedozvoljena proizvodnja, držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija iz čl. 348 Krivičnog zakonika), već dela poput ubistva (čl. 113, čl. 114 KZ) ili neovlašćene proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga iz čl. 246 KZ.⁵⁶⁴

Ovo se možda ne bi dešavalo da je nedozvoljena trgovina oružjem uvedena kao posebno krivično delo sa težim posledicama i oštrijim kaznama, što je i predviđeno Protokolom UN protiv nezakonite proizvodnje i prometa vatrenim oružjem, njegovim delovima, sklopovima i municijom, čiji je potpisnik i Srbija. To je i navedeno kao zamerka u polugodišnjem Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za poglavlja 23 i 24 iz maja 2023. godine,⁵⁶⁵ kao i u godišnjem Izveštaju za 2022. godinu.⁵⁶⁶ Za ovo je, međutim, potrebno izmeniti Krivični zakonik. Prema poslednjem šestomesečnom izveštaju o sprovođenju aktivnosti u okviru Akcionog plana za Poglavlje 24, MUP navodi da je Ministarstvo pravde formiralo Radnu grupu za izmene KZ 12. maja 2021. godine, da je ona analizirala usklađenost sa Protokolom UN o vatrenom oružju i da je u toku priprema izmena KZ.⁵⁶⁷ Međutim, zvaničnih podataka o tome da li su pripremljene ove izmene i dalje nema. Jedino je u Predlogu Akcionog plana za sprovođenje Strategije za period 2023–2024 (Predlog Akcionog plana za sprovođenje strategije)⁵⁶⁸ navedeno da je rok za izradu ovog predloga treći kvartal 2023, dok je u Izveštaju MUP-a o napretku u okviru Poglavlja 24 navedeno da je za izmene zakonodavstva predložen poslednji kvartal u 2023. godini.⁵⁶⁹ Međutim, javnost i dalje nije upoznata sa predlozima o izmenama Krivičnog zakonika (gde postoje i mnoge druge izmene pored uvođenja nedozvoljene trgovine oružjem kao posebnog krivičnog dela). Takođe, one sigurno neće biti usvojene do kraja 2023. godine, s obzirom na to da nije bilo javne rasprave o njihovim nacrtima i da oni nisu ušli u skupštinsku proceduru. Verovatno će o njima biti reči ponovo tek nakon izbora najavljenih za 17. decembar, čime će biti probijeni svi predviđeni rokovi.⁵⁷⁰

Kašnjenja sa izmenama Zakona o oružju i municiji

Nakon javne rasprave o Nacrtu izmena i dopuna Zakona o oružju i municiji krajem 2022. godine, nije bilo reči o daljim koracima, niti je objavljen izveštaj sa javne rasprave. U izveštaju MUP-a o sprovođenju aktivnosti za Poglavlje 24 za period januar–jun 2023. navodi se da se radi na izmenama koje će dovesti do pooštavanja uslova za držanje i nošenje oružja, kao i na regulisanju uslova za korišćenje streljana, a naročito maloletnika, u skladu sa merama Vlade nakon tragičnih događaja 3. i 4. maja.⁵⁷¹ Međutim, predstavnici MUP-a najavili su da će naknadno napisati sasvim novi zakon u ovoj oblasti.⁵⁷²

563 Republičko javno tužilaštvo, godišnji izveštaji o radu javnih tužilaštava (2020, 2021, 2022).

564 „Krivični zakonik“, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

565 Savet Evropske unije, Generalni sekretarijat, „Non-paper o vladavini prava koji se odnosi na poglavlja 23 i 24 za Srbiju“, maj 2023.

566 Evropska komisija, „RADNI DOKUMENT KOMISIJE – Republika Srbija, Izveštaj za 2022. godinu“, Brisel, 12. 10. 2022.

567 Ministarstvo unutrašnjih poslova, „Revidirani akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period januar – jun 2023“.

568 „Predlog Akcionog plana za period 2023–2024. za sprovođenje Strategije za kontrolu malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2019–2024“, *e-Konsultacije*, 3. 7. 2023.

569 Ministarstvo unutrašnjih poslova, „Evropske integracije Republike Srbije u okviru Pregovaračkog poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbednost“.

570 „Vučić: Izbori 17. decembra, raspisaću ih sledeće nedelje“, *Euronews*, 26. 10. 2023.

571 Izveštaj za prvu polovinu 2023. godine nije još uvek objavljen, već je dostavljen članicama Radne grupe Nacionalnog konventa za EU za Poglavlje 24, uoči sastanka 5. oktobra 2023.

572 Informacija koju je izneo državni sekretar Danilo Stevandić na sastanku sa Radnom grupom za Poglavlje 24 NKEU 5. oktobra 2023. godine.

Sprovođenje Strategije za kontrolu malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2019–2024: kasni se sa izradom Akcionog plana

Posebna Radna grupa za izradu Predloga Akcionog plana za sprovođenje Strategije za kontrolu malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2023–2024. obrazovana je krajem decembra 2022. godine.⁵⁷³ Na portalu e-Konsultacije Vlade Srbije 3. jula je objavljen Predlog Akcionog plana za sprovođenje Strategije za period 2023–2024,⁵⁷⁴ ali nema zvaničnih informacija o tome da je on i usvojen. Ministar je posebnu Radnu grupu oformio dan pre završetka 2022. godine, pa se onda ne može očekivati da Akcioni plan za period 2023–2024. bude donet u roku. Potom, toj grupi je dat rok da završi rad do 30. juna, čime su već izgubljena prva dva kvartala za sprovođenje ovog Akcionog plana, jer se tada radi tek na njegovom predlogu. Stoga, implementacija kasni od samog početka i pitanje je da li će mnogi od ciljeva postavljenih Strategijom biti ispunjeni.

Kašnjenje u sprovođenju kampanje radi jačanja svesti građana o posledicama vatrenog oružja

Iako je javnim politikama Srbije, u okviru Strategije i Akcionog plana (AP) za Poglavlje 24, kao cilj istaknuto jačanje svesti građana o uticaju i rizicima nedozvoljenog držanja oružja, ovakva kampanja još uvek nije sprovedena. Naime, MUP je u okviru aktivnosti vezanih za AP 24 obrazovao Radnu grupu za analizu, planiranje, dizajn i sprovođenje kampanja za podizanje svesti o opasnostima malog i lakog oružja. U okviru ovog projekta, uz podršku OEBS-a, početkom ove godine unajmljena je medijska agencija, koja je trebalo da kreira vizuelne materijale za ovu kampanju.⁵⁷⁵ Međutim, 3. maja u Beogradu i 4. maja u okolini Mladenovca dogodila su se višestruka ubistva, pa je rad u okviru ove kampanje delom prebačen u javni poziv za predaju oružja tokom maja i juna.⁵⁷⁶ Ministarstvo unutrašnjih poslova je nakon predaje oružja pozvao građane da savesnije čuvaju oružje,⁵⁷⁷ ali se to završilo bez dalje medijske kampanje.

Postavlja se pitanje zašto se nije odmah ušlo u kampanju o jačanju svesti građana o opasnostima i posledicama zloupotrebe vatrenog oružja. Naime, takva kampanja je predviđena Strategijom, Predlogom AP za njeno sprovođenje i izveštajima MUP-a o napretku za Poglavlje 24. S obzirom na to da je u okviru MUP-a formirana Radna grupa za njeno sprovođenje, da je unajmljena agencija, da je već bila u toku kampanja kojom se promovise predaja oružja, što su podržali OEBS, SEESAC, Evropska unija i drugi donatori,⁵⁷⁸ postojali su uslovi da se kampanja koja bi se bavila prevencijom zloupotrebe vatrenog oružja nastavi. Nakon što su se dogodila višestruka ubistva, poziv za predaju oružja bio je delotvoran, jer je prikupljen daleko veći broj oružja nego tokom prethodnih akcija.⁵⁷⁹ Ovo je bilo samo potvrda toga da su prethodne akcije bile neuspešne, jer ih nije pratila medijska kampanja, a sve što se dešavalo 3. i 4. maja, kao i nakon toga, potvrda je potrebe da se građani bolje edukuju o posledicama zloupotrebe vatrenog oružja.

573 „Predlog Akcionog plana za period 2023–2024. godine za sprovođenje Strategije kontrole malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2019–2024. godine”, *e-Konsultacije*, 27. 4. 2023.

574 „Nacrt Akcionog plana za 2023–2024 godine za sprovođenje Strategije kontrole malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2019–2024. godine”, *e-Konsultacije*, 3. 7. 2023.

575 „Support to designing and implementing awareness raising campaigns on SALW control in Serbia”, OSCE.

576 Izveštaj MUP-a o Poglavlju 24 za prvu polovinu 2023. godine, koji još uvek nije objavljen, već je dostavljen članicama Radne grupe Nacionalnog konventa za EU za Poglavlje 24 uoči sastanka 5. oktobra 2023.

577 „Saveti iz policije koji mogu spasiti život: Evo kako možete čuvati oružje na bezbedan način”, *Nova.rs*, 16. 7. 2023.

578 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, „Predaja neregistrovanog oružja i municije”.

579 Prikupljeno je 82.398 komada oružja i preko 4 miliona komada municije. Prethodno je najviše prikupljeno 2015. godine – 2138 komada oružja i oko 160.000 komada municije, dok je u ostalim akcijama bilo prikupljeno znatno manje. „Mnogo oružja, previše reči, premalo koordinacije: odgovor institucija na višestruka ubistva u Beogradu i Mladenovcu”. PrEUgovor, Brza reakcija #10, Beograd, jun 2023, str. 2.

PREPORUKE

- Potrebno je izmeniti i dopuniti Krivični zakonik kako bi zasebno bilo inkriminisano krivično delo „nedozvoljena trgovina oružjem“, što bi doprinelo efikasnijem otkrivanju, suzbijanju i kažnjavanju protivpravnih dela u vezi sa oružjem i praćenje ove pojave.
- Potrebno je izmeniti Zakon o oružju i municiji kako bi se otklonili pravni nedostaci u vezi sa time da li maloletnici mogu koristiti streljane i kako bi se primenile ostale mere Vlade donete nakon višestrukih ubistava u maju.
- Potrebno je da se strogo pridržava rokova iz Strategije za kontrolu malog i lakog oružja u Republici Srbiji za period 2019–2024, kao i iz Predloga Akcionog plana za njeno sprovođenje tokom 2023–2024.
- Potrebno je što pre sprovesti masovnu medijsku kampanju, kojom bi se građani, a naročito mladi, edukovali o posledicama i opasnostima od zloupotrebe vatrenog oružja, kao i o pravilnom načinu njegovog čuvanja i raspolaganja. Takođe, potrebno je da budući pozivi za legalizaciju i predaju oružja budu praćeni jačom medijskom kampanjom, koja bi doprla do svih kategorija građana (do mlađeg i starijeg stanovništva, do urbane i ruralne sredine, kao i do građana sa različitim stepenom obrazovanja).

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 klasteru 1 / [autori Miša Bojović... [et al.]] ; urednica Jelena Pejić Nikić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2023 (Beograd : Unagraf). - 127 str. : ilustr. ; 30 cm

Tiraž 100. - Spisak skraćenica: str. 8-9. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-241-3

1. Бојовић, Миша, 1981- [аутор]

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

COBISS.SR-ID 130553353

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.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u Klasteru 1.



www.preugovor.org



prEUgovor



prEUgovor

EUROPEAN
ENDOWMENT FOR DEMOCRACY



#EY
3A TEBE

Ova publikacija je izrađena uz podršku Evropske zadužbine za demokratiju (European Endowment for Democracy – EED) i sredstva Evropske unije. Za njenu sadržinu isključivo je odgovorna koalicija prEUgovor i ta sadržina ne izražava nužno zvanične stavove EED niti Evropske unije.

ISBN 978-86-6237-241-3