

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE

U KLASTERU 1

Jelena Pejić Nikić, ur.

Beograd, novembar 2022.

5

23

32

24

18



PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Urednica:
Jelena Pejić Nikić

Beograd, novembar 2022.

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Novembar 2022.

Izdavač

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

Urednica

Jelena Pejić Nikić

Autori (abecednim redom)

Bojan Elek, Gordana Gruijičić, Srđan Hercigonja, Marija Ignjatijević, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Miroslava Jelačić Kojić, Miloš Jovanović, Jasmina Krunic, Sofija Mandić, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Ivana Žanić

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 100 kom

ISBN-978-86-6237-223-9

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



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



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

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 poglavља 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 uskladene sa regulatornim okvirom EU. Izveštaji ne pokrivaju sve oblasti javnih politika iz klastera 1, niti imaju namjeru 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, medejske izveštaje, zvanične izjave itd. Pored toga, prEUgovor se oslanja na nalaze drugih organizacija civilnog društva, istraživačke novinare, svedočenja i intervjuje 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 ovog obima.

SADRŽAJ

O prEUgovoru	3
O prEUgovor Alarm izveštaju	4
Spisak skraćenica	8
Uvod sa sažetkom	11
1. DEMOKRATIJA	15
1.1. Izbori	15
1.1.1. Okončanje izbornog procesa	15
1.1.2. Značajni nalazi i preporuke ODIHR-a	16
1.1.3. Finalni izveštaj o izborima Regulatornog tela za elektronske medije	18
1.1.4. Kontrola finansiranja izborne kampanje	19
PREPORUKE	24
1.2. Rad Narodne skupštine	25
1.2.1. Konstituisanje novog parlamentarnog saziva	25
1.2.2. Imenovanja na čekanju, dileme u vezi sa izborom sudija	27
1.2.3. Izveštaji nezavisnih organa – polugodišnje kašnjenje i nastavak loše prakse	28
1.2.4. Rat predlozima za anketne odbore i komisije	28
1.2.5. Etički kodeks bez izveštaja o primeni	29
1.2.6. Zakonodavni rad i nerad: Skupština i dalje u senci predsednika Republike	29
ALARM: Razmotriti ustavnost i zakonitost ovlašćenja Narodne skupštine da donosi autentična tumačenja zakona	30
PREPORUKE	31
1.2.7. Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti	31
PREPORUKE	32
1.3. Upravljanje: bezrazložno uvećan sastav Vlade	33
PREPORUKE	34
1.4. Položaj civilnog društva nije unapređen	34
PREPORUKE	36
2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDLSKI ODNOŠI	37
2.1. Pregovori o normalizaciji odnosa sa Kosovom: Pojačani napor međunarodne zajednice	38
2.2. Multilateralni odnosi – Otvoreni Balkan kao središnja tačka regionalne politike Beograda	39
2.3. Bilateralni odnosi – ciklus javnih sukoba sa hrvatskim zvaničnicima	41
PREPORUKE	42
3. JAVNI GOVOR O EVROPSKOJ UNIJI	43
4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	45
4.1. Uvod	45
PREPORUKE	45
4.2. Pravosuđe	45
4.2.1. Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa: izrada pravosudnih zakona radi usklađivanja sa ustavnim amandmanima	45
PREPORUKE	50
4.2.2. Profesionalnost/stručnost/efikasnost pravosuđa	51
PREPORUKA	52
4.2.3. Ratni zločini	52
ALARM: Početak suđenja u odsustvu za ratne zločine pred sudom u Srbiji	54
PREPORUKE	56

4.3. Borba protiv korupcije	57
4.3.1. Strateški okvir za borbu protiv korupcije: Nova kašnjenja i aktivnosti koje su „realizovane“ bez suštinskog rezultata	57
4.3.2. Preventivni antikorupcijski zakoni	62
4.3.3. Suzbijanje korupcije – kratkoročni statistički napredak	67
4.3.4. Oblasti od posebnog rizika od korupcije	71
PREPORUKE	74
4.4. Osnovna prava	75
4.4.1. Sloboda izražavanja i medija	75
PREPORUKE	77
4.4.2. Nediskriminacija i rodna ravnopravnost	78
ALARM: Napadi na braniteljke ljudskih prava bez osude nadležnih	81
PREPORUKE	81
4.4.3. Rodno zasnovano nasilje prema ženama	82
ALARM: Sredstva iz budžeta osuđivanom učiniocu nasilja – da pruža podršku žrtvama!	85
PREPORUKE	85
4.4.4. Prava deteta	85
ALARM: Sistemski propusti u proceni rizika od viđanja deteta sa nasilnim ocem	87
PREPORUKE	87
4.4.5. Jačanje procesnih garancija	88
PREPORUKA	89
4.4.6. Zaštita podataka o ličnosti	89
PREPORUKE	90
5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	91
5.1. Reforma policije	91
PREPORUKE	92
5.2. Migracije i azil	93
ALARM: Zabrinjavajući senzacionalistički diskurs o sukobu krijumčarskih grupa	96
PREPORUKE	97
5.3. Borba protiv organizovanog kriminala	98
PREPORUKE	100
5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima	101
5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 – spisak neostvarenih i neproverljivih aktivnosti	101
5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima – stavljen na čekanje?	103
5.4.3. Nova verzija robovlasništva za 21. vek – reakcije Evropske unije naspram ignorisanja u Srbiji	103
5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistike i trendovi	105
PREPORUKE	107
5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma	108
ALARM: Pretnje pobunom, izdajnicima i protivnicima agresije Rusije na Ukrajinu	108
PREPORUKE	111

SPISAK ISTRAŽIVAČKIH PRIČA

Istraživačka priča 1: Zakasnela reakcija REM-a na nezakonito dugu plaćenu promociju SNS-a na Televiziji Pink	19
Istraživačka priča 2: Svedočenja lažnih donatora SNS-a pet godina kasnije ostala bez epiloga	21
Istraživačka priča 3: Zbog greške države izgubili su dom – još uvek niko nije odgovarao	52
Istraživačka priča 4: Novi mehanizam zloupotrebe prava na pristup informacijama radi sticanja finansijske koristi	59
Istraživačka priča 5: Milionska nadogradnja tek nabavljenog sistema za prijavu eko-problema	66
Istraživačka priča 6: Nelegalna gradnja ostaje jedan od glavnih poligona za korupciju	70

SPISAK TABELA

Tabela 1: Sastanci radnih grupa Ministarstva pravde za izradu pravosudnih zakona	47
Tabela 2: Punoletni učinoci krivičnih dela, statistika krivičnih dela protiv službene dužnosti	67
Tabela 3: Statistika koruptivnih krivičnih dela za 2021. godinu	68
Tabela 4: Zabeleženi i procesuirani napadi na novinare 2016–2022.	76
Tabela 5: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji april 2022 – avgust 2022.	93
Tabela 6: Statistički podaci o azilu za Srbiju u periodu april – avgust 2022. godine	94
Tabela 7: Sudska praksa u krivičnim postupcima u vezi sa trgovinom ljudima 2018-2021. godine	106

SPISAK ILUSTRACIJA

Ilustracija 1: Udeo političkih subjekata u prijavljenim troškovima republičkih izbora	22
Ilustracija 2: Broj podignutih optužnica za ratne zločine u Srbiji u periodu 2017–2022. godine	53
Ilustracija 3: Udeo vršilaca dužnosti i retroaktivnih postavljenja u državnoj upravi tokom mandata druge Vlade Ane Brnabić	60
Ilustracija 4: Broj aktivnih i neutralisanih organizovanih kriminalnih grupa u Srbiji 2015–2020.	98

Spisak skraćenica

AP	akcioni plan
AP 23	(Revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
AP 24	(Revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
CJH	Centralna jedinica za harmonizaciju
CRM	Zajedničko regionalno tržište
DRI	Državna revizorska institucija
DSS	Demokratska stranka Srbije
EPS	Elektroprivreda Srbije
ERKP	Elektronski registar koruptivnih predmeta
EU	Evropska unija
FATF	(međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma
GOPAC	Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije
GRECO	Grupa država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope)
GREVIO	Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u okviru Saveta Evrope)
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KT	Koordinaciono telo za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23
LGBTQ+	lezbijke, gej, biseksualne, transrodne, queer osobe i dr.
MODS	Mreža organizacija za decu Srbije
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
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NMU	Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji
NPM	Nacionalni mehanizam za prevenciju torture
NVO	nevladina organizacija
OCD	organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

PMU	pružaoci medijskih usluga
RATEL	Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RFZO	Republički fond za zdravstveno osiguranje
RIK	Republička izborna komisija
RJT	Republičko javno tužilaštvo
RTS	Radio televizija Srbije
SAD	Sjedinjene Američke Države
SDA	Stranka demokratske akcije
SLAPP	strateške tužbe protiv učešća javnosti (eng. <i>strategic lawsuit against public participation</i>)
SNS	Srpska napredna stranka
SPC	Srpska pravoslavna crkva
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRS	Srpska radikalna stranka
SOP	Standardne operativne procedure za postupanje u slučajevima trgovine ljudima
SUK	Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u
SVM	Savez vojvodanskih Mađara
TOK	Tužilaštvo za organizovani kriminal
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UPS	Ujedinjeni za pobedu Srbije
v.d.	vršilac dužnosti
VJT	Više javno tužilaštvo
VSS	Visoki savet sudstva
VST	Visoki savet tužilaca
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZPP	Zakon o parničnom postupku

Uvod sa sažetkom

Izveštajni period – od maja do oktobra 2022. godine – Srbija je provela s Vladom u tehničkom mandatu. Na formiranje vlasti koja treba da dela kao motor evropskih integracija čekalo se do krajnjeg roka, iako je parlamentarna većina bila jasna, a okolnosti u svetu i zemlji zahtevale su odlučno delanje. Većina reformskih aktivnosti u klasteru 1 zbog toga je stavljena na čekanje, počev od izrade i usvajanja propisa. Srbija je još daleko od postizanja vidljivih rezultata u oblastima koje prati koalicija prEUgovor. Štoviše, u prethodnih šest meseci izostao je čak i, do sada preovlađujući, pristup „štikliranja stavki”, koji podrazumeva gomilanje aktivnosti radi fingiranja reformskih npora. Vladavina prava privremeno je skrajnuta geopolitičkim obzirima usled posledica ruske agresije na Ukrajinu i zategnutih odnosa na liniji Beograd – Priština, ali ona ostaje u srži evropskih integracija.

Izuzetak predstavlja intenzivan rad na pisanju pet pravosudnih zakona radi sprovođenja izmena Ustava usvojenih u februaru 2022. Kao i prošle jeseni, ova oblast ostaje okosnica napretka koji Vlada nastoji na prikaže u klasteru 1 pristupnih pregovora sa Evropskom unijom.

Nedosledne reči i neubedljiva dela obeležila su postupanje Srbije u proteklom periodu, pokazao je i godišnji izveštaj Evropske komisije iz oktobra 2022.¹ Od 2015. godine, od kada Evropska komisija kvantifikuje svoje ocene, ukupan nivo spremnosti za članstvo Srbije tek je neznatno porastao, a od 2020. godine ne pomera se dalje od sredine puta.² U poglavljima 23 i 24, koji pokrivaju pravosuđe i osnovna prava, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Srbija je dobila ocenu 2 od 5. Više ocene dobine su Severna Makedonija i Albanija, koje su tek u julu 2022. godine otvorile pristupne pregovore.³ Kada je reč o prosečnom godišnjem napretku, Srbija je ostvarila svoj ubedljivo najskromniji rezultat do sada i čak je prvi put nazadovala – u oblasti usaglašavanja sa spoljnom i bezbednosnom politikom EU.

U dатој geopolitičkoј situaciji, jasno pozicioniranje Srbije u vezi sa ruskom invazijom na Ukrajinu tumači se kao ključno za iskazivanje strateškog opredeljenja zemlje za evropske integracije. Iako se srpskim zvaničnicima može zameriti slanje ambivalentnih poruka o Evropskoj uniji, raznoliki glasovi o napretku Srbije čuju se i s druge strane.⁴ Ishod je pad podrške građana Srbije učlanjenju u EU,⁵ a takvi nalazi povratno služe kao izgovor za dalje odlaganje donošenja ključnih odluka i sprovođenja suštinskih reformi.

Kredibilnim rečima i delima potrebno je oživeti transformacioni potencijal politike proširenja EU. Koalicija prEUgovor podseća da proces pristupanja ne sme biti cilj sam po sebi, već sredstvo za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji i uređenju zemlje, zasnovanom na vladavini prava.

POLITIČKI KRITERIJUMI

Rezultati parlamentarnih **izbora** proglašeni su tek tri meseca nakon njihovog održavanja zbog ponavljanja izbora na jednom izbornom mestu, od čega je zavisila raspodela jednog mandata. Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u konačnom izveštaju ukazala je na nedostatke koji su izbornu trku učinili neravnopravnom i pozvala da se propisi menjaju blagovremeno, transparentno i u konservativnom procesu. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) je sa velikim kašnjenjem objavilo nalaze monitoringa predstavljanja učesnika izbora u medijima, primenjujući delimično spornu metodologiju. U gotovo svim izveštajima o troškovima kampanje postoje značajni nedostaci. Agencija za sprečavanje korupcije objavila je izveštaje o finansiranju kampanje u zakonskom roku, ali je njihov kvalitet potrebno unaprediti.

1 „Novi izveštaj Evropske komisije o Srbiji: nedosledne reči i neubedljiva dela”, prEUgovor, 18. 10. 2022, <https://www.preugovor.org/Tekstovi/1766/Novi-izvestaj-Evropske-komisije-o-Srbiji.shtml>.

2 Ukupni prosečni nivo spremnosti Srbije za članstvo iznosi 3,03 od maksimalnih 5. „Srbija i Evropska unija: Dokle smo stigli sa reformama?”, prEUgovor, 12. 10. 2022, <https://www.preugovor.org/Infografici/1765/Srbija-i-Evropska-unija-dokle-smo-stigli-sa.shtml>.

3 „Evropske integracije Zapadnog Balkana: Srbija u odnosu na region”, prEUgovor, 18. 10. 2022, <https://www.preugovor.org/Infografici/1767/Evropske-integracije-Zapadnog-Balkana-Srbija-u.shtml>.

4 Prilikom posete Srbiji krajem oktobra, predsednica Evropske komisije je nekritički komentarisala napredak Srbije u suprotnosti sa činjenicama i ocenama koje je njena Komisija iznela u godišnjem izveštaju: <https://twitter.com/vonderleyen/status/1586072227874852866>

5 Videti npr. Demostat, „Spoljno-političke orientacije građana Srbije”, 29. 6. 2022, <https://demostat.rs/upload/Prezentacija%202020%20Demostat.pdf>.

Novi saziv **Narodne skupštine** počeo je sa radom tek 1. avgusta 2022. Povratak opozicionih poslanika u skupštinske klupe donekle je oživeo parlamentarni život, ali je vladajuća većina ponovo posegnula za starim praksama zloupotrebe skupštinskih procedura kako bi opstruirala opoziciju tokom nadzora izvršne vlasti, uključujući u to i sektor bezbednosti. Skupštinski odbori su tek počeli da se bave brojnim obavezama, za čije su ispunjavanje rokovi istekli u prvoj polovini godine. Nema napretka u pogledu primene Etičkog kodeksa.

Izmene Zakona o ministarstvima, kao najava za formiranje nove **Vlade**, usvojene su tek krajem oktobra 2022. Organizacija izvršne vlasti u Srbiji ponovo se menja bez obrazloženja i razjašnjenja na koji način će se to odraziti na obavljanje poslova državne uprave. To podstiče spekulacije da je stvarni razlog tih izmena pre svega kadrovska kombinatorika. Nova Vlada Ane Brnabić izabrana je 26. oktobra i sastoji se od 25 resornih ministara i tri ministra bez portfelja.

U novoj Vladi zadržano je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Upitan je legitimitet budućeg Saveta za razvoj i saradnju sa **civilnim društvom**. Nastavljaju se pritisci i napadi na predstavnike civilnog društva, a posebno na ekološke i LGBTQ+ aktiviste. Evropska komisija podvlači važnost rada organizacija koje svojim uslugama pružaju pomoć i podršku građanima i time nadomešćuju pasivnu ulogu države.

Nije bilo značajnih pozitivnih pomaka u **odnosima Srbije i suseda**. Odnosi sa Kosovom došli su u kriznu fazu tokom leta usled spornog pitanja registarskih tablica na vozilima i ulazno-izlaznih dokumenata, dok je pitanje ukupne normalizacije postalo značajno usled rata u Ukrajini. Politički i retorički sukobi Beograda i Zagreba povodom nekoliko novih tema samo su istakli fragilnost bilateralnih odnosa. Sa nekoliko suseda je nastavljen pozitivan trend relaksacije i unapređenja odnosa. U multilateralnim forumima Srbija je zadržala svoju načelno konstruktivnu ulogu, a Beograd je zadržao vanredno jak fokus na inicijativi Otvoreni Balkan.

Kritički govor srpskih zvaničnika o Evropskoj uniji u proteklom periodu i dalje je bio dominantno vezan za ovdašnju percepciju ruskog napada na Ukrajinu, za uvođenje niza sankcija Evropske unije Rusiji, kao i za posredan i neposredan uticaj koji kolaps odnosa između Unije i Rusije ima na Srbiju. Zahvaljujući uzajamnom delovanju evroskeptičnih poruka koje šalje politički vrh i uvreženih stavova šire javnosti, istraživanja javnog mnjenja beleže pad podrške građana Srbije integraciji u EU.

POGLAVLJE 23

Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23) nastavilo je sa redovnim kvartalnim izveštavanjem, ali i dalje nije objavljen najavljeni izveštaj o ispunjenju prelaznih merila.

Do februara 2023. godine Srbija treba da usvoji pet ključnih pravosudnih zakona radi sprovođenja ustavnih promena, čiji je cilj jačanje garancija nezavisnosti **pravosuđa**. Sudijske i tužilačke grupe Ministarstva pravde izuzetno su brzo izradile radne tekstove pravosudnih zakona, ali je Ministarstvo pravde donelo presudne odluke. Predložena rešenja ostavljaju zakonodavnoj i izvršnoj vlasti mogućnost da utiče na donošenje najvažnijih odluka u sudstvu. Radni tekstovi tužilačkih zakona su temeljno ograničeni prethodno usvojenim ustavnim rešenjima, koja održavaju strogu hijerarhijsku prirodu ovog organa. Uprkos pojedinim procesnim i terminološkim izmenama, zadržana je povezanost tužilaštva sa izvršnom vlašću.

Više od 18 meseci kasne izmene Zakona o parničnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku. Učinak rada Tužilaštva za **ratne zločine** u proteklih pet godina više je nego skroman uprkos povećanim ljudskim resursima. Smanjuje se broj optužnica ovog Tužilaštva na godišnjem nivou, optužnice nisu dovoljno potkrepljene i brojne su manjkavosti donetih presuda domaćih sudova u postupcima za ratne zločine, na koje ukazuje civilno društvo. Nedostaju istrage protiv najodgovornijih pripadnika vojske i policije, koji su tokom sukoba zauzimali visoke pozicije, a koji su i danas aktivni u javnom životu. Primena instituta suđenja u odsustvu u Srbiji i regionu pogubna je za proces suočavanja sa prošlošću i predstavlja korak unazad u procesuiranju ovih zločina.

Tokom izveštajnog perioda nisu menjani propisi u oblasti **borbe protiv korupcije**, niti su pripremani novi, izuzev pravosudnih, koji su u vezi sa ranijim preporukama GRECO. Srbija je dobila veoma značajne preporuke GRECO i ODIHR-a, u vezi sa čim državni organi nisu još uvek ništa preduzeli. Rad na novoj Strategiji za borbu protiv korupcije nije započet, niti ima vidljivih rezultata primene operativnih planova za borbu protiv korupcije u oblastima od posebnog rizika. Nastavljeni su ili su pojačani svi negativni trendovi koji su konstatovani u prethodnim izveštajima, posebno kada je reč o javnim nabavkama, upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu i u javnoj upravi. Nadležni organi nisu reagovali na potencijalne slučajeve korupcije na visokom nivou, koje su otkrili mediji.

Nepovoljno okruženje za uživanje **slobode izražavanja i medija** u Srbiji obeležilo je i ovaj izveštajni period. Nastavljaju se napadi i pritisci na novinare, uključujući u to i tzv. SLAPP tužbe. Četiri dozvole za televizije sa nacionalnom pokrivenošću dodeljene su krajem jula istim televizijskim kućama, koje su u prethodnom periodu kršile zakone i novinarski kodeks.

Oblasti **antidiskriminacione politike, rodne ravnopravnosti i nasilja prema ženama** obeležila su kašnjenja u usvajanju neophodnih akcionih planova. Iako zvanična dokumenta navode brojne „uspešno realizovane aktivnosti”, niz incidenata tokom izveštajnog perioda ilustruje postojanje paralelne realnosti. Izostaju istrage i odgovarajuće mere prevencije femicida u slučajevima nasilja, za koje su državni organi znali ili su mogli znati. Nadležna regulatorna tela nemaju namenu da zaustave degradirajuće medijsko izveštavanje o nasilju prema ženama. Krivično delo silovanja još uvek nije usaglašeno sa Istanbulskom konvencijom. Država dosledno izbegava finansiranje aktivnosti podrške žrtvama nasilja ili najveća budžetska sredstva dodeljuje preregistrovanim organizacijama bez znanja u oblasti, uključujući u to i one kojima rukovode osuđivani učinoci nasilja. Još uvek nije uspostavljena centralna evidencija svih dela rodno zasnovanog nasilja.

Aktivnosti iz AP 23, koje se odnose na **prava deteta** i dalje nisu realizovane. Nesposobnost sistema da uoči rizik od viđanja deteta sa nasilnim ocem neće dovesti do sistemskih promena organizacije i stručnosti nadležnih tela. Nemogućnost upisa dece u vrtić zbog političkog opredeljenja roditelja još je jedan oblik grubog kršenja prava dece. U pogledu jačanja **procesnih garancija**, sproveđenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka zločina i dalje nije dovelo do stvarnih efekata.

I dalje se čeka unapređenje Zakona o **zaštiti podataka o ličnosti**, sa kojim treba da se uskladi i niz drugih propisa. Strategija za zaštitu podataka o ličnosti još je u izradi. Velika promotivna kampanja sprovedena je tokom leta. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od uvođenja i legalizovanja tehnologije za masovni pametni nadzor stanovništva, iako nije dokazalo neophodnost njene primene, a potcenilo je rizike po osnovna prava i slobode.

POGLAVLJE 24

Ključna prepreka u oblasti **reformе policije** u okviru Poglavlja 24 jeste unapređenje integriteta ove institucije, prvenstveno u vezi sa prelaznim merilom koje se odnosi na osiguravanje operativne autonomije policije. Pre svega, najvažnije je izraditi kvalitetan Zakon o unutrašnjim poslovima, čiji se ulazak u skupštinsku proceduru i usvajanje očekuje nakon formiranja nove Vlade. Neophodno je da policija u praksi pokaže poštovanje najviših standarda integriteta, pre svega procesuiranjem slučajeva problematičnih postupanja policijskih službenika.

U izveštajnom periodu nije bilo značajnijeg napretka u procesu usvajanja izmena i dopuna seta zakona u oblasti **azila i migracija**, kao i usprovođenju odredaba Zakona o strancima. Neophodno je ojačati sproveđenje pravnih koncepata, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čija je svrha regulisanje pravnog statusa migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije. Tranzit migranata kroz Srbiju u okviru zapadnobalkanske rute kontinuirano raste. Senzacionalističko medijsko izveštavanje doprinosi jačanju/širenju antimigrantskih narativa.

U Srbiji neosnovano dominira narativ o uspehu **borbe protiv organizovanog kriminala**, zato što podaci o toj borbi nisu javni. Taj narativ najviše promovišu predstavnici izvršne vlasti, čime podsećaju da ova borba najviše zavisi od političke volje. Nažalost, i dalje je aktuelan pristup u kome se razmatraju pojedinačni slučajevi organizovanog kriminala, umesto da se primeni strateški pristup. Ništa nije učinjeno kako bi se preispitala uloga bezbednosno-obaveštajnih službi u krivičnim istragama.

Više od dve trećine planiranih aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 (AP 24) u oblasti **borbe protiv trgovine ljudima** nije ostvareno. Krovna strategija iz ove oblasti ulazi u završnicu primene, bez zvanično usvojenog Akcionog plana. Nema nikakvih informacija o izradi novih strateških dokumenata. Odgovor Srbije na sve složenije međunarodne trendove u ovoj oblasti sve su slabiji i neodlučniji. Brojni apeli međunarodnih institucija i organizacija povodom slučaja „Linglong“ nisu izazvali vidljivu reakciju nadležnih organa. Položaj žrtava trgovine ljudima u sudskim postupcima nije poboljšan. SOS telefoni organizacija civilnog društva nastavljaju da funkcionišu bez finansijske podrške države.

U oblasti **borbe protiv terorizma i nasilnog ekstremizma**, nastavlja se povećanje aktivnosti ekstremne desnice u Srbiji, a odgovor državnih institucija je slab i neadekvatan. Podrška invaziji Putinove Rusije na Ukrajinu, vidno uvezivanje sa ruskom (militantnom) ekstremnom desnicom, pretnja nasiljem ako Srbija uvede sankcije Rusiji i govor mržnje prema LGBTQ+ manjini dominirali su u aktivnostima ekstremnih desničara u Srbiji u izveštajnom periodu.

1. DEMOKRATIJA

1.1. Izbori

Rezultati parlamentarnih izbora proglašeni su tek tri meseca nakon njihovog održavanja zbog ponavljanja izbora na jednom izbornom mestu, od čega je zavisila raspodela jednog mandata. Republička izborna komisija objavljuje mnoge dokumente, ali još uvek ne u obliku koji je moguće pretražiti. Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u konačnom izveštaju podsetila je na svoje ranije preporuke koje nisu ispunjene, dala niz novih, ukazala na nedostatke koji su izbornu trku učinili neravnopravnom i pozvala da se propisi menjaju blagovremeno, transparentno i u konsultativnom procesu. Regulatorno telo za elektronske medije je sa velikim kašnjenjem objavilo nalaze monitoringa predstavljanja učesnika izbora u medijima, primenjujući delimično spornu metodologiju. Izveštaji o troškovima kampanje pokazuju da je kampanja gotovo u celosti finansirana iz budžeta, direktno ili novcem koje su parlamentarne stranke iz vlasti ranije dobine za finansiranje redovnog rada. Analiza pokazuje da u gotovo svim izveštajima postoje značajni nedostaci – pogrešno razvrstani ili nedovoljno detaljno prikazani troškovi, kao i sumnja da pojedini rashodi nisu uopšte prijavljeni ili da su preuveličani kako bi se izbeglo vraćanje viška u budžet. Ipak, izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije o sprovedenoj kontroli (za predsedničke izbore) nije uverljivo razvejao nijednu od tih sumnji.

1.1.1. Okončanje izbornog procesa

Rezultati izbora za predsednika Republike objavljeni su 9. 5. 2022. godine,⁶ a rezultati parlamentarnih izbora tek 5. 7. 2022.⁷ Razlog za to bilo je ponavljanje parlamentarnih izbora na jednom biračkom mestu u Velikom Trnovcu, albanskom selu u opštini Bujanovac.⁸ Razlozi zbog kojih su izbori ponovljeni bili su različiti, kao i podnosioci predloga, a stvarni značaj glasanja na ovom biračkom mestu bio je u tome što je od ishoda zavisilo da li će koalicija nekoliko stranaka albanske nacionalne manjine uspeti da dosegne umanjeni „prirodni prag”, odnosno poseban cenzus, koji se obračunava za manjinske partije. To se na kraju i dogodilo, pa je ova koalicija sa 0,28% ukupnog broja važećih glasova dobila jedno poslaničko mesto. Da u tome nije uspela, ovo mesto bi pripalo koaliciji Socijalističke partije Srbije i Jedinstvene Srbije (SPS–JS).

Republička izborna komisija (RIK) je, u skladu sa promenama izbornog zakonodavstva pred same izbore i sa međustranačkim dogovorima, obezbedila veći nivo transparentnosti svog rada, kao i rada drugih izbornih komisija i biračkih odbora objavljinjem brojnih odluka na svojoj internet strani.⁹ Lako se spisak odluka može pretraživati po pojedinim kriterijumima, bazu nije moguće u celosti pretraživati, jer je većina dokumenata skenirano. Pored toga, pojedini podaci koji bi bili zanimljivi i značajni za uvid u troškove izbornog postupka nisu sistematicno objavljeni. To se, pre svega, odnosi na broj predstavnika pojedinih izbornih lista i predлагаča kandidata u biračkim odborima, kao i na visinu ukupne naknade koja im se isplaćuje iz budžeta po tom osnovu.

Kada je reč o razmatranju prigovora na tok izbornog postupka, kako izbornih komisija, tako i Upravnog suda, i dalje postoje nedoumice, naročito u vezi sa pitanjem jednakosti postupanja u sličnim situacijama. Između ostalog, na osnovu pretrage objavljenih podataka, ne može se utvrditi u koliko je slučajeva glasanje na izbornim mestima poništavano iz određenog razloga.

6 <https://www.euronews.rs/izbori-2022/vesti/47648/rik-objavila-konacne-rezultate-predsednickih-izbora/vest>

7 <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rezultati-izbora/31929832.html>

8 <https://www.slobodnaevropa.org/a/izbori-veliki-trnovac/31913802.html>

9 <http://bit.ly/3sZVF3L>

1.1.2. Značajni nalazi i preporuke ODIHR-a

Posmatračka misija Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) objavila je u vezi sa aprilskim izborima svoj konačni izveštaj 19. avgusta 2022.¹⁰ Izveštaj sadrži sveobuhvatne nalaze o proteklim izborima, kao i devet prioritetnih i sedamnaest ostalih preporuka, koje Srbija treba da ispunи kako bi sledeći izbori bili održani pod uslovima koji odgovaraju demokratskim standardima.

U izveštaju se ocenjuje da su, i pored poštovanja osnovnih prava, „kombinovani uticaj neuravnoteženog pristupa medijima, pritisaka na zaposlene u javnom sektoru da podrže vladajuće partie, značajne razlike u resursima za finansiranje kampanje i zloupotreba administrativnih resursa doveli do nejednakosti među takmacima na izborima”.¹¹ Takođe, ODIHR je podsetio da njihove brojne preporuke nisu bile uzete u obzir pri reformi zakonodavstva, uključujući u to i one koje se odnose na „pristup medijima, unapređenje transparentnosti i odgovornosti kod finansiranja kampanje, sprečavanje pritisaka na birače i zloupotrebu javnih resursa”.¹² Između ostalog, ukazali su na to da su predsednik države i predstavnici Vlade tokom kampanje predstavljali brojne infrastrukturne projekte, što je uslove za nadmetanje na izborima učinilo neravnopravnim, „zamaglujući razliku između državnog i partijskog”.¹³

U vezi sa novim Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, ODIHR podseća da nije primenjena njihova ranija preporuka da se uvede ograničenje maksimalnih troškova kampanje po jednoj izbornoj listi/kandidatu. Koalicija prEUgovor je tokom javne rasprave podsetila na ovu obavezu i dala predloge za ograničenje troškova, a organizacija „Transparentnost Srbija”, članica koalicije, ponovila je ove predloge tokom skupštinske rasprave o predlogu zakona.¹⁴ Po uzoru na zemlje u okruženju, predloženo je da ograničenje po jednoj listi/kandidatu bude 300 miliona dinara za parlamentarne i 200 miliona dinara za predsedničke izbore (300 miliona u slučaju održavanja dva izborna kruga), ali je ovaj predlog odbijen bez obrazloženja.

„Sredstva za finansiranje kampanje iz budžeta uplaćuju se tek neposredno pred izbore, što onemogućava učesnike izbora da ih efektivno koriste”¹⁵ uočava ODIHR. U izveštaju se, između ostalog, navodi i sledeće: „Novouvedeni preliminarni izveštaji o finansiranju kampanje daju se sa stanjem na 15 dana pred izbore, usled čega značajan deo troškova njima nije obuhvaćen. Agencija za sprečavanje korupcije, zadužena za nadzor, nije delotvorno odgovorila na prijave nepravilnosti.”¹⁶ Time su potvrđena upozorenja organizacije TS¹⁷ da koncept preliminarnih izveštaja neće obezbediti adekvatnu javnost podataka o finansiranju kampanje dok ona traje, umesto čega je predloženo uvođenje sistema „transparentnih računa”, koji je već oprobان u Češkoj.

Pored toga, ODIHR traži da se u Srbiji urede pravila o kampanji koju vode „treća lica”, da kazne za propuste u izveštajima o troškovima kampanje budu delotvorne, srazmerne i odvraćajuće, kao i da se unaprede odredbe Krivičnog zakonika. Jedna od preporuka glasi: „Način raspodele budžetskih sredstava za kampanju treba promeniti, tako da pruži razumne mogućnosti za vođenje kampanje. Ujedno, treba obezbediti da se spreči zloupotreba tih budžetskih sredstava.”¹⁸

Ništa manje nije značajna ni sledeća preporuka: „Agencija za sprečavanje korupcije treba da bude zakonom obavezna da pravovremeno i proaktivno utvrdi slučajevе kršenja propisa, i da po razmatranju primljenih prijava doneše formalne odluke, koje se mogu osporiti pred sudom. Zakonom treba da budu propisani kratki rokovi za razmatranje svih slučajeva u kojima se sumnja na kršenje pravila o finansiranju kampanje.”¹⁹ Ona je u vezi sa praksom Agencije²⁰ da pojedine prijave zbog kršenja pravila tokom izborne

10 OSCE ODIHR. *Presidential and Early Parliamentary Elections 3 April 2022. ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Warsaw, 19. 8. 2022, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385.pdf>

11 Ibid., str. 1.

12 Ibid.

13 Ibid., str 2.

14 Transparentnost Srbija. „Predlozi amandmana za unapređenje izbornog procesa”, Beograd, 1. 2. 2022, <http://bit.ly/3E3aIQy>.

15 OSCE ODIHR. *Presidential and Early Parliamentary Elections 3 April 2022*, op. cit., str. 3.

16 Ibid., str 3.

17 Transparentnost Srbija. „Predlozi amandmana za unapređenje izbornog procesa”, op. cit.

18 OSCE ODIHR. *Presidential and Early Parliamentary Elections 3 April 2022*, op. cit.

19 Ibid.

20 Tužba TS protiv Agencije za sprečavanje korupcije zbog čutanja uprave, podneta Upravnom sudu u Beogradu 7. aprila 2022, <https://bit.ly/3hcqDDg>

kampanje odbija bez donošenja rešenja, kao i sa odsustvom rokova za odlučivanje Upravnog suda u predmetima u kojima podnositelj pritužbe osporava odluku Agencije. Usled nepostojanja rokova, između ostalog, tužbe koje je TS podnela u vezi sa prijavama sa izbora iz 2020. još nisu razmatrane.

Takođe, ODIHR kaže da se „mora postaviti jasna zakonska granica između obavljanja javne funkcije i aktivnosti u izbornoj kampanji, i preduzeti mere za sprečavanje zloupotrebe položaja i javnih resursa. Nadležni organi treba da rade na sprečavanju kršenja ovih pravila i da izriču kazne koje će odvratiti od takvog ponašanja. Moraju se uspostaviti i primeniti delotvorni pravni i institucionalni mehanizmi nadzora za sprečavanje pritisaka na birače, uključujući zaposlene u javnim institucijama i preduzećima.”²¹ Između ostalog, preporučeno je da se zabrana medijima da prenose informacije o pojedinim aktivnostima javnih funkcionera proširi na celu kampanju, a ne samo na poslednjih deset dana. Ovo se može oceniti kao jedna od slabih tačaka inače odličnog izveštaja ODIHR-a. Naime, problem ekstenzivne „funkcionerske kampanje“ mora biti suštinski rešavan tako što bi bilo jasno propisano koje su to redovne aktivnosti javnih funkcionera i koje aktivnosti oni ne smeju da sprovode tokom kampanje. Pravo mesto za to je član 50 Zakona o sprečavanju korupcije, za čiju izmenu su koalicija prEUgovor i TS takođe dali predloge, a ne medijska regulativa.²²

Prema ocenama ODIHR-a, javni televizijski servisi pokrili su aktivnosti učesnika u kampanji, ali su „naširoko nekritički izveštavali o aktivnostima javnih funkcionera, koji su ujedno bili kandidati na izborima“²³, dok su privatne stanice sa nacionalnom pokrivenošću „predstavile kampanju bez sadržajnog uređivanja i fokusirali svoje vesti na javne funkcionere“. I pored svojih nadležnosti, REM je bila „uglavnom pasivna tokom kampanje“.²⁴

U vezi sa drugim pitanjima, ODIHR ukazuje na to da je, i pored brojnih tvrdnji o zloupotrebama i pritiscima, tužilaštvo primilo samo sedam prijava tokom kampanje, kao i da nije podiglo nijednu optužnicu. Kao problem ističe se to što je Upravni sud razmatrao izborne sporove na zatvorenim sednicama. Republičkoj izbornoj komisiji preporučeno je da objavljuje rezultate izbora u pristupačnom formatu, odmah po pristizanju, kao i sveobuhvatne informacije o prijavama koje su podnete izbornim komisijama. Još jedna značajna preporuka iz izveštaja glasi: „Izborna administracija bi trebalo da preduzme mere za unapređenje postupka rešavanja sporova, suštinskim razmatranjem svih prigovori na postupanje tokom izbornog dana, ali i time što će olakšati prijavljivanje prekršaja i krivičnih dela nadležnim organima“.²⁵

Veoma je važna i napomena da bi zakone trebalo unaprediti znatno pre sledećih izbora, i to „u postupku konsultacija koji će biti otvoren i transparentan“.²⁶

Tek početkom oktobra (od 3. do 7) predstavnici ODIHR-a posetili su Srbiju²⁷ i predstavili ranije objavljene preporuke na nizu zatvorenih sastanaka. Stručnjaci ODIHR-a sastali su se sa predstavnicima Republičke izborne komisije, Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Upravnog suda, Agencije za sprečavanje korupcije, Regulatornog organa za elektronske medije, kao i sa predstavnicima Radio televizije Srbije, Kancelarije Zaštitnika građana i Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo Skupštine, te sa predstavnicima više nevladinih organizacija, koje prate izborni proces i medije.

Preporuke ODIHR-a nisu imale odjek kod predstavnika državnih institucija Republike Srbije. Do sada nijedna od njih nije najavila da li će nešto preduzeti kako bi realizovala dobijene preporuke, niti koji bi to koraci mogli da budu. Upadljivo je da Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa ODIHR-om nije tokom ovog perioda uopšte objavljivala informacije o svom radu, pa tako ni informacije o preporukama ODIHR-a i održanim sastancima. Poslednja informacija o njenom radu objavljena je 16. aprila 2021. godine.²⁸

21 OSCE ODIHR. *Presidential and Early Parliamentary Elections 3 April 2022*, op. cit., str. 33

22 Koalicija prEUgovor, *Kako unaprediti javnost i kontrolu finansiranja kampanje*, Beograd, decembar 2022, <https://www.preugovor.org/Amandmani/1703/Kako-unaprediti-javnost-i-kontrolu-finansiranja.shtml>.

23 OSCE ODIHR. *Presidential and Early Parliamentary Elections 3 April 2022*, op. cit., str. 3.

24 Ibid.

25 Ibid., str. 30.

26 Ibid., str. 32.

27 <http://bit.ly/3Gd6XcC>

28 Poslednji put pregledano 4. 11. 2022. <http://bit.ly/3fJntXn>.

1.1.3. Finalni izveštaj o izborima Regulatornog tela za elektronske medije

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) je tek 8. avgusta 2022. objavilo finalni izveštaj o nadzoru nad radom Pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje.²⁹ Tokom same izborne kampanje redovno su objavljivani preseci (završno sa 20. 3. 2022), ali je prošlo čak četiri meseca dok nisu objavljeni podaci koji se odnose na poslednjih deset dana kampanje, kada je ona bila najintenzivnija. Za ovaj potez nije bilo pruženo obrazloženje. Time su potvrđene sumnje da je Savet REM-a na ovaj način želeo da od javnosti prikrije informacije koje nesumnjivo pokazuju dominaciju vladajuće političke stranke i njenog predsedničkog kandidata, čak i uz primenu Metodologije praćenja, koja je naišla na oštре kritike.³⁰ Ništa manje kritika nije bilo ni kada je reč o ishodu primene metodološkog okvira.³¹

Između ostalog, kritičari ističu da je monitoring, kada je reč o kablovskim TV stanicama, trebalo da obuhvati ne samo televizije *N1* i *Nova S* koje su zastupljene kod distributera SBB-a, već i kanale koji se emituju samo kod distributera MTS-a (*Tanjug*, *Euronews*, *K1*, *TV Kurir*).

Jedna od zamerki jeste to što nije vršena analiza po akterima, odnosno po učesnicima izbornog procesa, kako je to definisano u OEBS-ovom vodiču za monitoring medija,³² već po medijskim prilozima. Jedna od zamerki je i to da nije utvrđivano da li su državni funkcioneri, odnosno njihove političke partije imale preveliku prednost, jer su opširno izveštavale o svojim aktivnostima (na primer, nekritičkim prenošenjem), te da nije jasno da li je posmatranje vršeno samo u slučajevima kada funkcioneri govore ili i onda kada o njima govori neko drugi.

Prema metodologiji REM-a, javni funkcioneri bili su visoko zastupljeni u analiziranim programima pojedinih TV stanica – sa 21% na *RTS 1*, 39% na *TV Pink*, 40% na *TV B92*, 29% na *TV Prva* i 22% na *TV Happy*. Navodi se i da su u poslednjih deset dana kampanje javni funkcioneri bili manje prisutni, što se povezuje sa novouvedenim pravilima za prenošenje pojedinih aktivnosti (pojedinih) javnih funkcionera. Izveštaj konstatiše i značajnu zastupljenost analitičara u redovnim informativnim emisijama sa izbornom tematikom (*TV Pink* 30%, *TV Happy* 24%, *TV B92* 42%), pa su na tim televizijskim stanicama predstavnici izbornih lista bili neposredno manje zastupljeni. Konstatiše se i da je kod svih komercijalnih emitera najzastupljenija bila izborna lista Aleksandra Vučića.

Regulatorno telo za elektronske medije preporučilo je da pružaoci medijskih usluga preuzmu odgovornost za adekvatno povezivanje i primenu samoregulacije i regulatornih mera; da se pravila regulacije i samoregulacije nepristrasno primenjuju u svim programskim sadržajima; da se zabrani loša praksa učestvovanja pružalaca medijskih usluga (PMU) u izbirnoj kampanji prikazivanjem priloga kojima se nedvosmisleno, negativno ili pozitivno, predstavljaju učesnici izbornog procesa; da se komercijalni PMU ohrabre da primenjuju pravila predstavljanja lista i kandidata na način na koji to rade javni medijski servisi; da se precizno definiše tzv. funkcionerska kampanja i da se ona jasno razgraniči od informisanja javnosti o redovnim aktivnostima državnih funkcionera tokom izborne kampanje; da se pripremljeni stranački video-materijali, koje nije proizveo PMU, ne prikazuju kao redovna novinarska aktivnost, već da se ovi sadržaji objavljaju kao izborne oglasne poruke. Na kraju, REM je dodao i preporuku „da se dodatno osnaži nezavisnost regulatornog tela od uticaja organa vlasti, političkih i finansijskih centara moći, kao i od uticaja organizacija nevladinog, odnosno civilnog sektora, jasnim definisanjem njegove uloge u izbornim procesima“.³³ Iako su neke od preporuka korisne i primerene, nije jasno kome je poslednja preporuka namenjena. Naime, upravo je REM, donošenjem podzakonskih akata i metodologije monitoringa, sam sebi postavio ograničenja u vezi sa tim kojim će se pitanjima baviti tokom izborne kampanje i na koji će način to činiti, ne prihvatajući predloge civilnog sektora, čiji je cilj bio da se osnaži uloga REM-a u izbornom procesu.

29 Regulatorno telo za elektronske medije. *Izbori 2022 – Završni izveštaj*, Beograd, avgust 2022, <https://bit.ly/3WBsXUG>.

30 https://crtar.rs/wp-content/uploads/2022/02/CRTA_Analiza-metodologije-REM-a_2022.pdf

31 <https://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2022/08/Analiza-Izvestaja-REM-monitoringa-parlamentarnih-i-predsednickih-izbora-2022.-godine.docx>

32 OSCE ODIHR, *Priručnik za praćenje medija za misije za posmatranje izbora*, Varšava, 2018, str. 40, https://www.osce.org/files/f/documents/b/1/384831_0.pdf

33 Regulatorno telo za elektronske medije. *Izbori 2022 – Završni izveštaj*, op. cit., str. 307.

¶ Istraživačka priča 1: Zakasnela reakcija REM-a na nezakonito dugu plaćenu promociju SNS-a na Televiziji Pink

Neposredno pre početka izborne tištine tokom izbora 3. aprila 2022. Televizija *Pink* je emitovala dvosatnu emisiju posvećenu Srpskoj naprednoj stranci i njenom lideru, koja će ostati upamćena po tome što je Aleksandar Vučić u njoj (i stvarno) izašao iz frižidera. Oznaka „zakupljen termin”, koja se s vremena na vreme pojavljivala u gornjem levom uglu ekrana, upućuje na to da je ovaj program bio plaćena promocija naprednjaka. Mediji su upozoravali da je na ovaj način *TV Pink* prekršila³⁴ Zakon o oglašavanju, jer je emisija trajala značajno duže nego što je dozvoljeno (što ovoj TV stanici nije prvi put).³⁵ Regulatorno telo za elektronske medije (REM) ni tri meseca nakon održanih izbora nije podnelo prekršajnu prijavu.

Tek u septembru 2022, nakon što je Savet REM-a u avgustu usvojio izveštaj o medijskom izveštavanju tokom izborne kampanje (u kojem se, inače, može pročitati čak i to da emisije *TV Pink* mogu da predstavljaju putokaz za ostale komercijalne televizije), REM podnosi prekršajnu prijavu protiv osnivača ove TV stanice. U prijavi se, između ostalog, navodi da navedena emisija zapravo predstavlja oglas, koji je umesto zakonom dozvoljenih 12 minuta u toku jednog sata, trajao skoro dva puna časa, i koji pritom nije na propisan način bio odvojen od ostatka programa. Regulatorno telo za elektronske medije je u prekršajnoj prijavi navelo i da je tokom poslednje izborne kampanje *TV Pink* 43 minuta uživo prenosila izbornu konvenciju naprednjaka u Nišu. Regulatorno telo za elektronske medije je prekršajne prijave podnело i protiv televizija *Prva* i *Happy*. Televizija *Prva* je, poput *TV Pink*, prenosila konvenciju SNS-a iz Niša, a *TV Happy* je u jednoj od svojih emisija promovisala Ivicu Dačića duže nego što je to zakonom dozvoljeno.

S obzirom na to da REM, po ustaljenoj praksi, ne podnosi pojedinačne prekršajne prijave u slučaju kršenja zakona, već sumira sve prekršaje jednog emitera na mesečnom nivou, može se očekivati da će sud izreći objedinjenu novčanu kaznu kako za ovo grubo narušavanje pravila, tako i za brojne druge sitnije prekršaje istog emitera. Pored toga, ovaj slučaj je veoma značajan i u kontekstu poštovanja pravila o finansiranju izborne kampanje. Kao što je koalicija prEUgovor ukazala prilikom praćenja troškova izborne kampanje,³⁶ TV stanice nisu objavile posebne cenovnike za zakupljene termine. Ukoliko bi se računala njihova puna vrednost po sekundi kao da je reč o običnom oglasu, cena ovakvog vida promocije bila bi veoma visoka (oko 200 hiljada evra, sa maksimalnim popustom). Iz izveštaja Agencije za sprečavanje korupcije o kontroli finansiranja kampanje za predsedničke izbore ne vidi se da li je uopšte razmatrana cena koju su partije plaćale za TV oglašavanje i da li je u vezi sa time bilo netržišnih popusta.

1.1.4. Kontrola finansiranja izborne kampanje

Bez pravovremenih informacija o tome ko nije predao izveštaje

Rokovi za predaju izveštaja o troškovima kampanje računati su u odnosu na datum proglašenja konačnih rezultata izbora, te su stoga istekli 20. 6. 2022. kada je reč o predsedničkim i 4. 8. 2022. kada je reč o parlamentarnim izborima. Agencija za sprečavanje korupcije je izveštaje o troškovima kampanje objavljivala sukcesivno. Za razliku od predašnje dobre prakse, Agencija nije odmah po isteku roka objavila informaciju o tome koji su politički subjekti podneli izveštaje, a koji su to propustili da učine.³⁷

Sudeći prema podacima koji su objavljeni u registru Agencije, predstavnici tri izborne liste za parlamentarne izbore i predlagač jednog predsedničkog kandidata nisu podneli izveštaje.³⁸ Dve koalicije

34 <https://www.cins.rs/prekrasnja-prijava-pinku-zbog-emisije-u-kojoj-je-vucic-izasao-iz-frizidera/>

35 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/cins-pinkova-emisija-gde-vucic-izlazi-iz-frizidera-je-krsenje-zakona-rem-to-ignorise/>

36 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – maj 2022*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2022, str. 23–27, <https://bit.ly/AlarmMaj2022>.

37 <https://www.acas.rs/lat/news/288>

38 Izveštaje nisu podneli Romska partija, lista „Otete bebe“, te lista pod nazivom „Ruski manjinski savez“, <https://publicacas.acas.rs/#/acas/pretragaKampanja>.

koje predstavljaju albansku nacionalnu manjinu, kao i Stranka pravde i pomirenja podneli su izveštaje sa velikim zakašnjenjem. Iako je prošlo više od dva meseca od isteka roka, izveštaj nije podnet ni za predsedničkog kandidata Mišu Vacića. Neki od pomenutih (Romska partija, Ruski manjinski savez, Miša Vacić) nisu podneli ni preliminarne finansijske izveštaje, za koje je rok istekao krajem marta.

Skuplja kampanja od ranijih, veštačko umanjivanje troškova kampanje za Beograd

Za kampanju tokom predsedničkih i parlamentarnih izbora potrošeno je oko 2,15 milijardi dinara, odnosno približno 18,3 miliona evra.³⁹ Poređenja radi, u prethodnoj kampanji za izbore, koje je značajan deo opozicije bojkotovao, prijavljeni troškovi bili su za 40% manji – 10,4 miliona evra. Pre šest godina prijavljeni troškovi iznosili su 12,8 miliona evra, a troškovi predsedničkih izbora 2017. bili su oko 10,7 miliona evra.

Ovogodišnja kampanja se po potrošnji može meriti sa kampanjom tokom parlamentarnih izbora 2014. godine (17,8 miliona evra), održanih u doba kada su brojni takmaci SNS-a još uvek raspolagali značajnijim resursima ili kada je makar bilo medija i firmi koji su pristajali da ih reklamiraju i da im pružaju druge usluge na odloženo. Rekord iz 2012. godine, kada su prijavljeni troškovi za objedinjene parlamentarne i predsedničke izbore bili oko 25 miliona evra, nije dostignut. Pored činjenice da se u poslednjih deset godina drastično smanjio broj platežno sposobnih stranaka, na to je uticalo i trajanje izbora – sada nije bilo drugog kruga predsedničkih izbora.⁴⁰

Za beogradske izbore, koji su, u stvari, bili glavno poprište borbe među političkim protivnicima, prijavljeni trošak iznosio je manje od milion evra. Objasnjenje je jednostavno – iz budžeta Grada se deli mnogo manje novca za kampanju, pa su troškovi, kad god je to bilo moguće, bili pripisani republičkim izborima.

Manje dugova nakon kampanje, zanemarljivi prihodi iz privatnih izvora

Kada je reč o prihodima, glavnu novinu ove godine predstavlja to što uopšte nije bilo kredita. Dok vladajućim strankama ovaj vid finansiranja očigledno nije bio potreban, postoje naznake da su opozicione stranke, kojima bi ovaj vid kreditiranja svakako dobro došao, nailazile na prepreku kod banaka, odnosno da nisu mogle da polože dovoljno čvrste garancije da će imati odakle da otplate kredit ukoliko ne pređu cenzus. Na problem dobijanja kredita zbog „poslovne politike banaka“ ukazuje se i u izveštaju ODIHR-a.

Pored toga što nisu uzimani krediti, dobru vest u odnosu na prethodne izbore predstavlja i to što je, nakon podnošenja izveštaja, bilo relativno malo prijavljenih troškova kampanje koji su ostali neplaćeni. Oni su ukupno iznosili približno 80 miliona dinara, to jest 6,4% ukupnih prijavljenih troškova kampanje.

Dominantan izvor finansiranja izbornih kampanja i na ovim izborima bio je republički budžet. Za tu svrhu je, zbog istovremenog održavanja predsedničkih i parlamentarnih izbora, raspodeljeno 1845 miliona dinara (oko 15,7 miliona evra). Tome bi trebalo pridružiti još 144 miliona dinara (1,2 miliona evra), koje su učesnici izbora preneli i utrošili sa stalnih stranačkih računa. Naime, sudeći po podacima iz njihovih godišnjih finansijskih izveštaja, taj novac takođe potiče iz budžeta, samo što je parlamentarnim strankama bio dat za finansiranje njihovog redovnog rada, to jest za sve ono što nije izborna kampanja.

Na ovim izborima se dogodio i jedan neuobičajeni slučaj. Grupa građana, koja je predložila dr Biljanu Stojković za predsednicu Republike, vratila je u budžet neutrošenih 24,5 miliona dinara. Svi drugi učesnici izbora su budžetska sredstva ili utrošili u celosti ili su vratili zanemarljiv iznos.

Stvarne privatne izvore finansiranja kampanje moglo bi da čini tek oko 123 miliona dinara prijavljenih priloga fizičkih i pravnih lica (6,5% ukupnog obima kampanje), od čega se 80% odnosi na samo jednu parlamentarnu listu, onu koju je predvodila SPS.

39 <https://izbori.transparentnost.org.rs/nelogici-i-manjkavi-izvestaji-o-troskovima-izborne-kampanje/>

40 Nemanja Nenadić, „Pravila za finansiranje kampanje i njihova primena“. *Srpska politička misao*, posebno izdanje 4/2022, str. 337–367, DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.specijal42022.15>

¶ **Istraživačka priča 2:**

Svedočenja lažnih donatora SNS-a pet godina kasnije ostala bez epiloga

Agencija za sprečavanje korupcije je, zbog sumnji na nelegalno finansiranje SNS-a, Socijalističke partije Srbije (SPS) i Ujedinjenih regionalnih Srba (URS), podnela izveštaj Višem javnom tužilaštvu 2017. godine.⁴¹ Pet godina kasnije ovo tužilaštvo donelo je odluku da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka ni za jedno delo navedeno u izveštaju Agencije.⁴² U službenim beleškama postupajuće zamenice javnog tužioca, do kojih je CINS došao, staje svedočenja ljudi koji su SNS-u služili kao lažni donatori. Donacije su neke od njih koštale socijalne pomoći, a iako je sve ukazivalo na organizovanu šemu nezakonitog finansiranja, Tužilaštvo je od slučaja odustalo.

Tako je D. M. ispričala da je kao član SNS-a prisustvovala sastancima mesnog odbora SNS-a u Zaječaru. Na sastanku je predsednik mesnog odbora pitao da li neko od članova ima tekući račun, preko koga bi bio prebačen novac stranci. Navedena D. M. se javila, jer je bila nezaposlena i htela je da pokaže da je kooperativni član stranke. Nakon nekoliko dana je upućena na Kancelariju za saradnju sa građanima u zgradu Gradske uprave Zaječar. Dobila je popunjenu uplatnicu i 40 hiljada dinara u koverti bez natpisa. Pratila je proceduru – novac je uplatila na svoj račun, a onda ga prebacila na račun SNS-a. Proviziju od 400 dinara je dala iz svog džepa. Za to, tvrdi, nije dobila nikakav novac, ali je „pretrpela štetu“, jer joj je Centar za socijalni rad ukinuo socijalnu pomoć.

Iako je najmanje 135 donatora prvo uplatilo novac na svoj račun, pa ga prebacilo na račun SNS-a, policija je uzela izjave samo od njih devetoro. Tužilaštvo je imalo osnov da proširi istragu i na druge donatore, jer je četvoro od devetoro priznalo da nije dalo svoj novac. Pored toga, Tužilaštvo je propustilo da utvrdi poreklo novca koji je doniran SNS-u.⁴³

Polovina troškova za Vučića i Srpsku naprednu stranku, veliki deo rashoda nepravilno razvrstan

Kao što je bilo očekivano, i ovog puta je izborna kampanja donela najviše prihoda televizijskim stanicama. Sada je taj udio bio blizu polovine ukupnih prijavljenih troškova (47,3%), sa blizu milijardu dinara. Stvarni iznos oglašavanja na internetu bio je daleko veći od prijavljenih 2,17%, ali je deo troškova greškom upisan u „ostale troškove oglašavanja“, gde je završila gotovo petina ukupne sume, to jest 403 miliona. To je ujedno jedan od osnovnih problema kada je reč o ovogodišnjem izveštaju, jer je mnoge od tih rashoda trebalo upisati na drugom mestu (npr. 178 miliona troškova marketinških agencija).

Više od milijardu dinara, odnosno približno polovina ukupnih prijavljenih troškova kampanje za predsedničke i parlamentarne izbore odnosi se na listu SNS i njenog predsedničkog kandidata.⁴⁴ Tako je nastavljen trend izrazito nesrazmernog ulaganja različitih učesnika izbora, koji je naročito primetan od 2014. godine. Situacija u kojoj postoji ovako izrazita finansijska dominacija vladajuće stranke, a u kojoj se kampanja gotovo u celosti finansira iz budžeta, daje dodatan razlog da se i u Srbiji zakonski ograniče dozvoljeni rashodi kao što je to učinjeno u većini evropskih zemalja, baš onako kako je preporučio i ODIHR.

Kao što je bilo očekivano, transparentnost podataka o finansiranju nije bitnije unapređena uvođenjem preliminarnih izveštaja. Prema novim zakonskim rešenjima, „preliminarni izveštaji“ trebalo je da prikažu stanje prihoda i rashoda na dan 19. 3. 2022, dve nedelje pre održavanja izbora. Na kraju se pokazalo da je u ovim izveštajima bilo prikazano tek 16% ukupnih troškova kampanje, odnosno 227 miliona dinara (u odnosu na 1,45 milijardi iz konačnih) za parlamentarne i samo 107 miliona (od konačnih 963) za predsedničke izbore. Dodatan problem sa preliminarnim izveštajima predstavlja primena različite metodologije upisivanja (da li će biti prikazani ugovoreni ili samo plaćeni troškovi), što je javnost moglo navesti na pogrešan zaključak.

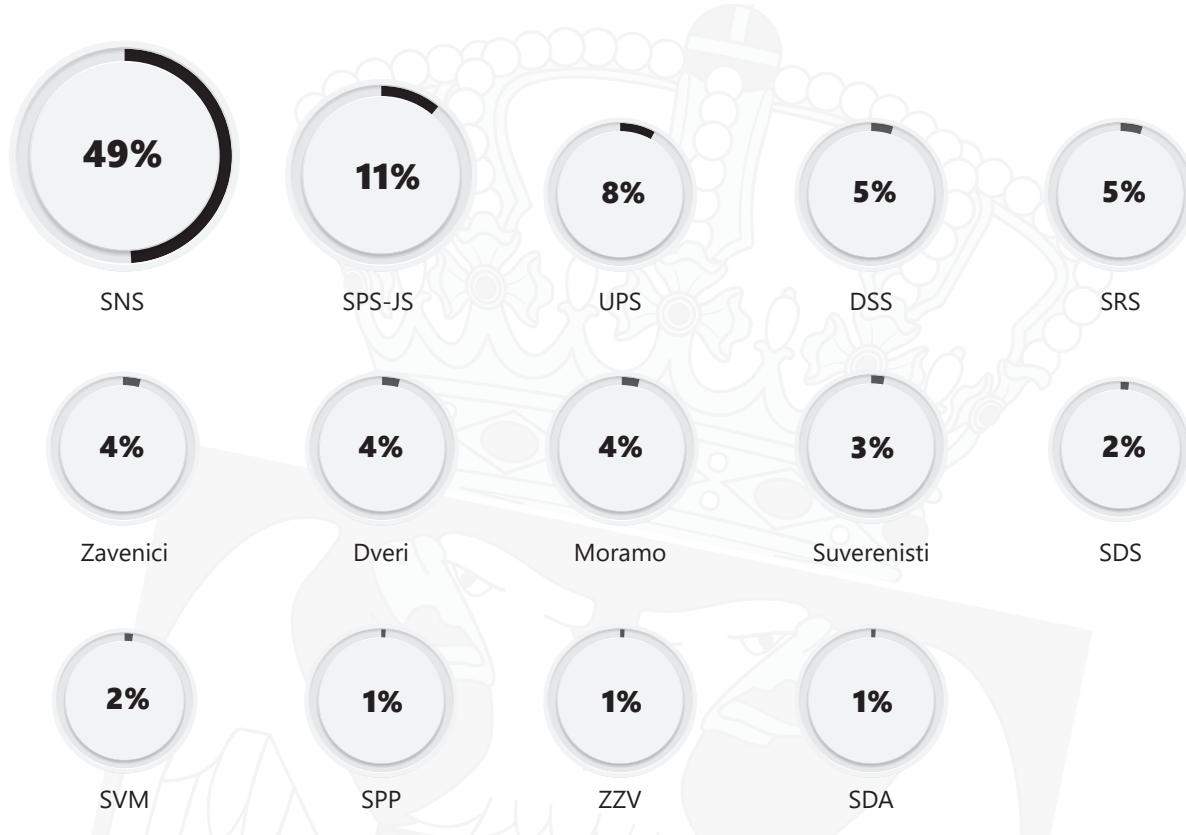
41 <https://www.cins.rs/slucaj-treceg-coveka-iz-kafane-svedocenja-laznih-donatora-sns-a/>

42 <https://www.cins.rs/utakmica-bez-sudije-kako-su-propali-slucajevi-zloupotreba-finansiranja-sns-a/>

43 <https://www.cins.rs/nenadic-tuzilastvo-propustilo-da-utvrdi-poreklo-novca-koji-je-doniran-sns-u/>

44 <https://izbori.transparentnost.org.rs/finansiranje-kampanje-za-predsednickie-izbore/>

Ilustracija 1: Udeo političkih subjekata u prijavljenim troškovima republičkih izbora



Finansijski izveštaji iza kojih ostaju brojna pitanja

Analize pojedinačnih izveštaja o troškovima kampanje, koje je izradila organizacija „Transparentnost Srbija”, pokazale su da je Agencija za sprečavanje korupcije morala tokom kontrole da uporedi⁴⁵ podatke iz raznih izveštaja, jer se neke „nelogičnosti” mogu tek tako uočiti. Na primer, moglo se videti da neki učesnici na izborima prijavljuju troškove distribucije ili dizajna promotivnih materijala, te putovanja i telefonske komunikacije, dok drugi to ne čine, da vrednost sličnih usluga značajno varira kod različitih stranaka, da se plaćena cena zakupa po jednom bilbordu značajno razlikuje itd.

Mnogi delovi stranačkih izveštaja se, međutim, ne mogu upotrebiti da bi se izvršila kontrola, pa se moraju tražiti dodatni podaci (npr. o jediničnoj ceni zakupa bilborda, o sajtovima na kojima je vršeno oglašavanje i slično). U rubrici „ostalo” u većini slučajeva navode se samo firme kojima su isplaćivani višemilionski iznosi, među kojima su neretko preduzeća koja ne poseduju ni sopstvenu internet stranicu, pri čemu nema nikakvih dodatnih napomena o svrsi ovih uplata.

Generalno, prilikom kontrole Agencija je trebalo da vodi računa o tome da izveštaji (pored mogućnosti slučajnih grešaka) mogu biti namerno netačni iz najmanje tri razloga. Prvi je skrivanje podataka o nelegalnom izvoru finansiranja (npr. u gotovini, preko javnih preduzeća i ucenjenih privatnih preduzeća), shodno čemu su izostavljeni podaci o takvim aktivnostima. Drugi razlog je potpuno suprotan i odnosi se na preuvećivanje troškova u slučajevima kada je kampanja bila manjeg obima od dobijenog budžetskog novca kako bi se izbegla obaveza da se neutrošena sredstva vrati. Treći razlog je specifičan za ovu godinu, usled istovremenog održavanja predsedničkih, skupštinskih i beogradskih izbora – prelivanje troškova jedne kampanje u izveštaj za drugu kako bi se sve platilo odande gde ima više budžetskog novca.

⁴⁵ Transparentnost Srbija. *Analiza izveštaja o troškovima izborne kampanje 2022. sa preporukama za postupanje Agencije za sprečavanje korupcije*. Beograd, avgust 2022, <https://bit.ly/3TayTki>.

Neprijavljeni i pogrešno prikazani troškovi kampanje

Kad je red o izveštajima koalicije oko SNS-a,⁴⁶ na koju se odnosi najveći deo prijavljenih troškova kampanje, između ostalog je uočeno da se ne navodi trošak izrade sajta,⁴⁷ na kojem su bile prikazane brojne investicije finansirane iz budžeta. Prijavljenih priloga uopšte nema, ni novčanih, ni u naturi, a poznati su slučajevi u kojima su aktivisti ove stranke tokom kampanje građanima delili poklone. Troškovi dva dugačka zakupljena termina na *TV Prva* i *TV Pink* nisu iskazani (makar ne u predviđenoj rubrici), kao ni trošak oglašavanja na *TV K1*. Takođe, troškovi oglašavanja na bilbordima višestruko su niži od procena na osnovu monitoringa, što ukazuje na veoma visoke popuste i otvara pitanje jednakosti tretmana drugih učesnika izbora. Vladajuća stranka nije prikazala sve uočene troškove za svoj prvi predizborni skup u Merošini, nije prijavila troškove telefonske komunikacije i pored brojnih poziva koje su građani dobijali iz ove stranke, kao ni troškove predizbornih štandova. Prijavljeno je čak 76,4 miliona dinara „ostalih troškova angažovanja marketinške agencije“ umesto da oni budu razvrstani na odgovarajuća mesta. Zanimljivo je da je informaciju o „troškovima SNS do 31. 3. 2022.“ ova stranka objavila na svom sajtu, što otvara brojna pitanja, jer prijavljena suma ne odgovara visini troškova koji su prijavljeni u finansijskim izveštajima.

I izveštaji za kampanje drugih predsedničkih kandidata i izbornih lista sadrže brojne manjkavosti ili makar razloge zbog kojih je Agencija trebalo da zatraži dopune i ispravke.⁴⁸

Kontrola Agencije ostavila gotovo sva pitanja bez odgovora

Agencija za sprečavanje korupcije objavila je do sada izveštaj o sprovedenoj kontroli finansiranja kampanje u svim gradovima i opštinama, gde su izbori održani aprila 2022. godine,⁴⁹ kao i poseban izveštaj, koji se odnosi na predsedničke i beogradске izbore.⁵⁰

Ovi izveštaji objavljeni su u zakonskom roku, koji je prvi put bio propisan za ovogodišnje izbore (120 dana od isteka roka političkim subjektima za predaju izveštaja o troškovima kampanje). To je, međutim, gotovo sve što se može pohvalno reći o njima. Kao što je TS ukazivala u doba usvajanja „novog“ Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, propuštena je prilika da se precizno odredi šta sve mora da bude predmet kontrole koju vrši Agencija i šta je minimum podataka koje bi Agencija trebalo da prikaže u svom izveštaju o sprovedenoj kontroli.⁵¹

Agencija navodi da je tokom analize i kontrole, pored samih izveštaja političkih stranaka, koalicija i grupa građana, upućivala zahteve za dopunu izveštaja i zahteve za dostavljanje specifikacije podataka. Takođe, Agencija navodi da je tražila podatke od drugih javnih institucija i da su sve dostavile tražene podatke. Tako su dobijeni podaci o transferima za finansiranje političkih subjekata, dok drugi eventualni podaci od institucija izgleda nisu ni traženi (npr. podaci o korišćenju nekretnina u javnoj svojini). I sve poslovne banke dostavile su Agenciji tražene podatke o prometu na tekućim računima. Najzad, Agencija sumarno navodi da su podaci traženi i od pružalaca usluga (markelinških agencija, izdavalaca bilborda, medija).

Značajan deo izveštaja Agencije čine „finansijski pokazatelji“, odnosno prikazi ukupnih prihoda i rashoda, kao i podataka iz pojedinih kategorija, što ne spada u predmet kontrole. Kontrola preliminarnih izveštaja vršena je zajedno sa konačnim. Agencija navodi da nije pronašla nepravilnosti u izveštajima predsedničkih kandidata koalicija „Moramo“, „Za ujedinjenu, pravednu i stabilnu Srbiju“ i „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“. Međutim, u izveštaju koalicije „Suverenisti“ pronađene su nepravilnosti „koje ukazuju na

46 <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/276-monitoring-izbora-2022>

47 <https://www.delagovore.rs/>

48 Kad je reč o drugim izbornim listama i kandidatima, glavna zapažanja na osnovu uvida u izveštaje dostupna su na: <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/276-monitoring-izbora-2022>

49 <https://bit.ly/3NyGYhL>

50 <https://bit.ly/3h5Wwgx>

51 U predlozima koalicije prEUgovor stajalo je da bi izveštaj Agencije o kontroli trebalo obavezno da sadrži opis informacija do kojih je Agencija došla tokom kontrole pojedinačnih izveštaja, kao i upoređivanjem podataka koji se odnose na istovrsne troškove u izveštajima političkih subjekata, zatim identifikovanje prihoda i rashoda kod kojih je Agencija utvrdila verodostojnost i zakonitost, kao i onih koji nisu bili predmet provjera koje je vršila Agencija. Koalicija prEUgovor, *Kako unaprediti javnost i kontrolu finansiranja kampanje*, op. cit., str. 24.

eventualne povrede Zakona”.⁵² Kada je reč o kandidatkinji „Zavetnika”, navedeno je da neki troškovi oglašavanja nisu prikazani i da su sa istog računa plaćani troškovi za više izbornih kampanja. I u izveštaju „Dveri” utvrđene su nepravilnosti kod pojedinih troškova vezanih za kampanju predsedničkog kandidata (nešto više od pola miliona dinara).

Iako Agencija navodi da je i sama vršila monitoring, nalazi tog monitoringa ni na koji način nisu vidljivi u izveštaju o sprovedenoj kontroli. Agencija niti predstavlja nalaze svog monitoringa o pojedinim troškovima kampanje niti ukazuje na to da je sve uočene troškove identifikovala (ili da neki nije identifikovala) u stranačkim izveštajima.

Iako se navodi da je Agencija prikupila podatke od pružalaca usluga, ne vidi se da li su vršena međusobna poređenja popusta koji su uživali pojedini politički subjekti. Slično tome, nema traga da je uopšte proveravano da li su pojedini troškovi morali biti prikazani u izveštaju koji se odnosi na više vrsta izbora, odnosno da li su se neki od troškova našli u „pogrešnom” izveštaju. Iako je Agencija pred sobom imala spisak brojnih otvorenih pitanja, ako ništa drugo, a onda na osnovu nalaza TS, ne vidi se da je išta od toga ispitivano ili da su zauzimani načelni stavovi povodom pitanja koja se mogu različito tumačiti.

Najzad, i u onim malobrojnim situacijama, u kojima je Agencija pronašla elemente na osnovu kojih se može govoriti o povredi zakona, i dalje se govori o „eventualnim povredama”, čime se gubi svrha izveštaja o sprovedenoj kontroli. Naime, Zakon je predviđao obavezu Agencije da objavi samo jedan izveštaj u roku od 120 dana, što implicitno podrazumeva obavezu da kompletan postupak kontrole bude završen do tog momenta. Imajući sve ovo u vidu, TS je uputila Agenciji niz detaljnih preporuka za postupanje.⁵³

PREPORUKE

- Radna grupa Vlade za saradnju sa ODIHR-om treba da objavi informacije o svojim sastancima, kao i planove za ispunjavanje preporuka ODIHR-a iz avgusta 2022. Takođe, treba da pokrene debatu sa civilnim društvom i političkim partijama o efektima primene zakona koji su usvojeni ili izmenjeni uoči izbora u aprilu 2022. godine.
- Narodna skupština, u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije i Radnom grupom Vlade za sprovođenje preporuka ODIHR-a, treba da organizuje javno slušanje, na kojem bi se raspravljalo o ispunjavanju preporuka ODIHR-a vezanih za izbore 2022. godine, kao i o efektima izmena zakona i drugih mera, koje su usvojene nakon međupartijskog dijaloga vođenog tokom 2021/2022. godine.
- Treba unaprediti pravni okvir i praksu u vezi sa izborima, pravilima izborne kampanje i kontrolom finansiranja izbornih kampanja. To bi obuhvatilo izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, zakonsko uređenje „funkcionerske kampanje” i unapređenje pravila o zloupotrebi javnih resursa. Takođe je potrebno obezbediti proaktivniju ulogu javnog tužilaštva, Agencije za prevenciju korupcije, RIK-a, REM-a u prevenciji i ispitivanju mogućeg kršenja zakona, kao i zaštitu uzbunjivača.
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da u postupak kontrole izveštaja za parlamentarne izbore uključi i unakrsnu proveru sličnih rashoda koje su prijavili različiti politički subjekti, jasan pregled svih troškova koji su provereni i onih gde su utvrđene nedoslednosti, kao i informacije o svim postupcima pokrenutim zbog utvrđenih prekršaja i izrečenim sankcijama, te da u tom smislu dopuni i izvšetaj o sprovedenoj kontroli za predsedničke i beogradske izbore.
- Narodna skupština treba da otvari raspravu o radu Nadzornog odbora za praćenje izbora iz 2022., kao i da, izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika, unapredi ovaj pravni mehanizam.

52 Tako se navodi da jedan račun nije prikazan u izveštaju (na koji su preneta sredstva iz javnih izvora), da su iskazani troškovi izbornog materijala i ostali troškovi kampanje veći nego na izdatim računima, da je veći deo troškova kampanje plaćen sa računa Udruženja građana „Dosta je bilo – Restart” i da Agencija trenutno proverava činjenično stanje radi utvrđivanja postojanja povrede zakona.

53 Transparentnost Srbija. *Analiza izveštaja o troškovima izborne kampanje 2022*, op. cit.

1.2. Rad Narodne skupštine

Novi saziv Narodne skupštine počeo je sa radom tek 1. avgusta 2022, iako su konačni rezultati izbora proglašeni gotovo mesec dana ranije. Opozicione izborne liste su ponovo zastupljene u parlamentu. Neke od njih su podnele predloge za donošenje više akata, na koje su poslanici vladajuće većine uzvratili „kontrapredlozima”, što je svojevrsna najava da bi rad parlamenta moglo da odlikuju opstrukcije viđene tokom rada saziva iz 2016. Skupštinski odbori su tek počeli da se bave brojnim obavezama, za čije su ispunjavanje rokovi istekli u prvoj polovini godine. Nema napretka u pogledu primene Etičkog kodeksa.

Prethodni saziv Narodne skupštine, i pored toga što su izbori održani početkom aprila 2022. godine, imao je mandat sve do 1. avgusta 2022. Gotovo da nikakvih aktivnosti parlamenta nije ni bilo još od raspisivanja izbora sredinom februara 2022, a jedini značajan izuzetak predstavlja polaganje zakletve reizabranog predsednika Republike, 31. maja 2022.⁵⁴ Do toga je došlo zato što su rezultati predsedničkih izbora proglašeni značajno pre konačnih rezultata izbora za narodne poslanike (9. maja, odnosno 5. jula 2022).⁵⁵

1.2.1. Konstituisanje novog parlamentarnog saziva

Više opozicionih poslanika i slična poslanička većina – SNS, SPS i manjinske stranke

Novu Vladu, pa samim tim i skupštinsku većinu, činiće kao i do sada predstavnici Srpske napredne stranke (SNS) i Socijalističke partije Srbije (SPS), (sa manjim koalicionim partnerima sa njihovih izbornih lista), kao i većina stranaka nacionalnih manjina.⁵⁶ Može se, stoga, očekivati da će vladajući većinu činiti između 157 (koliko je glasalo za izbor Vlade)⁵⁷ i 160, od ukupno 250 narodnih poslanika.

U samoj Skupštini je formirano petnaest poslaničkih grupa.⁵⁸ Sa izborne liste Aleksandra Vučića, pored SNS-a, formirane su i poslaničke grupe Socijaldemokratske partije (SDP) i Partije ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS). Izborna lista SPS-JS formirala je dva poslanička kluba. Opoziciona poslanička lista „Ujedinjeni za pobedu Srbije“ u Skupštini nastupa posredstvom tri poslanička kluba (posebne klubove imaju Narodna stranka i Demokratska stranka). Izborna lista „Moramo“ takođe je formirala dva poslanička kluba. „Zavetnici“, koalicija „NADA“ i „Dveri“ imaju svoje poslaničke klubove.⁵⁹ Svoj poslanički klub ima i Savez vojvodanskih Mađara (SVM), dok su predstavnici tri manjinske liste (SDA, ZZV, KAD) formirali zajednički poslanički klub „Evropski regioni – Vojvodina, Sandžak, Preševska dolina“. Ova poslanička grupa je (privremeno?) prestala da postoji izborom narodnog poslanika Tomislava Žigmanova za ministra.⁶⁰ Troje poslanika Stranke pravde i pomirenja nisu ušla ni u jedan od pomenutih klubova.

Sporne posledice verifikacije mandata

Zanimljiva epizoda bez jasnog pravnog epiloga dogodila se prilikom verifikovanja mandata novih narodnih poslanika. Između ostalih, poslanički mandat je verifikovan i Ani Brnabić, predsednici Vlade u „tehničkom mandatu“. Na osnovu člana 39, stava 2 Zakona o Narodnoj skupštini, danom verifikacije mandata narodnim poslanicima prestaje druga javna funkcija, koja je nespojiva sa funkcijom narodnog poslanika.⁶¹ Na osnovu člana 126, stava 1 Ustava, član vlade ne može biti narodni poslanik.⁶² To, dakle, znači da je potvrđivanjem mandata Ani Brnabić automatski prestala i njena funkcija predsednice Vlade.

54 <https://www.predsednik.rs/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-polozio-zakletvu>

55 <https://www.danas.rs/vesti/politika/rlik-proglasio-konacne-rezultate-parlamentarnih-izbora>

56 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS19-22.pdf

57 Privremene stenografske beleške sa sednice Narodne skupštine 26. 10. 2022, <https://bit.ly/3T0mu2c>.

58 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html>

59 Četvoro članova Pokreta obnove Kraljevine Srbije (POKS) sa liste „Dveri“ su van tog poslaničkog kluba.

60 <https://rs.n1info.com/vesti/zigmanov-otisao-medju-ministre-poslanici-evropskih-regiona-bez-prava-da-govore/>

61 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2010/9/1/reg>

62 <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>

Problem je, međutim, u tome što je celoj Vladi, pa i njenoj predsednici, na osnovu člana 128, stava 1 Ustava, mandat već prestao istekom mandata Skupštine koja ju je izabrala (saziv iz 2020), odnosno ona je već u tom trenutku bila predsednica Vlade „u tehničkom mandatu“. Ustav i zakoni ne sadrže dodatna pravila za ovakve slučajeve. Član Vlade kojoj je istekao mandat „ima ista prava i dužnosti kao i član Vlade koji je podneo ostavku“ (član 17 Zakona o Vladi). U istom zakonu propisana su samo ovlašćenja i dužnosti ministra koji je podneo ostavku (član 24),⁶³ po kojima ministar treba „da vrši tekuće poslove dok mu ne prestane mandat“, ali ne i slične dužnosti kao predsednik Vlade. Stoga ostaje dilema da li je Ana Brnabić, počev od 1. avgusta 2022, bila u „duplom tehničkom mandatu“ predsednice Vlade ili je nakon tog datuma potpuno neovlašćeno vršila tehničke poslove, umesto da to čini Branko Ružić, kao prvi potpredsednik. Kada je jedan poslanik iz opozicije skrenuo pažnju na nespojivost funkcija, Ana Brnabić je već sledećeg dana nakon verifikovanja mandata podnela ostavku na poslaničku funkciju.⁶⁴ Time je ona svakako prestala da bude poslanica, ali nije mogla ponovo da postane premijerka ako bi se tumačilo da joj je taj mandat prestao.⁶⁵

Slučaj premijerke nije jedini, zato što je poslanički mandat verifikovan i gradonačelniku Novog Sada Milošu Vučeviću. Prema ustaljenom tumačenju Agencije za sprečavanje korupcije, funkcija gradonačelnika je takođe nespojiva sa poslaničkom⁶⁶, iako, za razliku od nespojivosti u slučaju članova Vlade, ona nije propisana u samom Ustavu. Četiri dana posle verifikovanja mandata,⁶⁷ Vučević je podneo ostavku na mesto narodnog poslanika, a sve to vreme vršio je (i nastavio je potom da vrši) funkciju gradonačelnika, iako bi trebalo da mu je ona prestala po sili zakona.

Mandati su verifikovani i za nekoliko članova Vlade u odlasku – Tatjana Matić, Milan Krkobabić i Nenad Popović. Samo je Tatjana Matić podnела ostavku, dok ostala dvojica „tehničkih“ ministara neustavno vrše uporedo ove dve funkcije već treći mesec.

Izbor funkcionera

Za predsednika Narodne skupštine izabran je dr Vladimir Orlić, raniji predsednik poslaničke grupe SNS i potpredsednik Skupštine, čemu su se protivili predstavnici većine opozicionih stranaka, ukazujući na to da je Orlić poznat po „vredanju političkih protivnika“.⁶⁸ Za novog generalnog sekretara Skupštine izabran je Srđan Smiljanić, koji je bio na toj funkciji u periodu od marta 2019. i oktobra 2020. Po tradiciji, za potpredsednike Skupštine izabrani su i predstavnici poslaničkih klubova, koji ne pripadaju većini, a vladajuća većina je izašla u susret opoziciji, povećavši broj potpredsedničkih mesta na sedam⁶⁹ (jedan je u međuvremenu preminuo,⁷⁰ a predloženi novi kandidat⁷¹ još uvek nije izabran). Po jedno potpredsedničko mesto pripada SNS-u i SPS-u, a dva predstavnicima manjinskih partija.

Na osnovu dogovora, predstavnici opozicije dobili su priliku da odrede rukovodioce u ukupno pet skupštinskih odbora – za kulturu i javno informisanje, odbranu i unutrašnje poslove, dijasporu, spoljne poslove i životnu sredinu. Među poslanicima vladajućih stranaka, resore su zadržali, između ostalih, predsednik Odbora za pravosuđe i upravu advokat Vladimir Đukanović, što je posebno značajno u kontekstu donošenja novih pravosudnih zakona i dovršavanja ustavne reforme, kao i Jelena Žarić-Kovačević u Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Odborom za evropske integracije rukovodi Elvira Kovač iz SVM-a. Još uvek nije bilo zasedanja neformalnih skupštinskih grupa, uključujući u to i nacionalni ogrank Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC), koji bi trebalo da se bavi pitanjima borbe protiv korupcije.

63 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_vladi.html

64 <https://www.danas.rs/vesti/politika/ana-brnabic-podnela-ostavku-na-mesto-poslanika/>

65 <https://autonomija.info/pravnici-premijerka-poslanica-flagrantno-krsenje-ustava-nije-jedini-primer-i-vucevic-verifikovan-kao-poslanik/>

66 https://rtv.rs/sk/politika/izjasnjavanje-poslanika-o-dve-funkcije_181467.html

67 <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/narodni-poslanici/aktuelni-saziv.890.html>

68 <https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/167065-marinika-tepic-protiv-izbora-orlica-za-predsednika-parlamenta>

69 <https://www.danas.rs/vesti/politika/izabrano-sedam-potpredsednika-skupstine/>

70 <https://www.danas.rs/vesti/politika/umro-bozidar-delic-potpredsednik-skupstine-i-bivsi-komandat-549-motorizovane-brigade/>

71 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/2167-22.pdf

1.2.2. Imenovanja na čekanju, dileme u vezi sa izborom sudija

Novi saziv Skupštine još nije vršio imenovanja. Skupštini su početkom septembra podneta dva predloga Visokog saveta sudstva (VSS) za izbor sudija na funkciju (sedam kandidata) i za izbor jedanaest predsednika sudova. Na osnovu predloga koji je VSS dostavio Skupšini još u martu ove godine, Odbor za pravosuđe je 17. oktobra 2022. dao predlog za razrešenje predsednika Osnovnog suda u Bečeju, zbog utvrđenog teškog disciplinskog prekršaja. Predložen je i viceguverner Narodne banke Srbije.⁷²

Prethodni saziv Narodne skupštine dobio je u aprilu 2022. predlog za izbor sedamnaest novih sudija, a još uvek su na čekanju i predlozi za izbor novih sudija i predsednika sudova od 25. marta 2022. godine.⁷³ Ovi predlozi su bili povod da se organizacija „Transparentnost Srbija“ (TS), članica koalicije prEUgovor, obrati predsedniku Narodne skupštine u avgustu 2022.⁷⁴ U dopisu je TS podsetila da su izmene Ustava (Amandman III) ukinule ovlašćenje Narodne skupštine prilikom „prvog izbora“ sudija i javnih tužilaca, kao i prilikom izbora predsednika sudova i glavnih javnih tužilaca.

S druge strane, Ustavni zakon propisuje da Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Vlada i Narodna skupština i dalje zadržavaju svoje nadležnosti u odnosu na sudije, predsednike sudova, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca na osnovu postojećih zakona. Tako je nastala situacija gde poslanici, nasuprot jasnom opredeljenju iz usvojenih ustavnih amandmana, nastavljaju da vrše izbornu funkciju kad je reč o pravosuđu. Organizacija „Transparentnost Srbija“ je stoga predložila Narodnoj skupštini da se uzdrži od izbora predsednika sudova i glavnih javnih tužilaca dok ne budu počeli da se primenjuju novi pravosudni zakoni, koji bi bili uskladeni sa Ustavom, odnosno da izabere samo one sudije i zamenike javnih tužilaca, čiji je izbor neophodan da bi se sprečilo grubo kršenje ili nenadoknadiva šteta za prava i interesu većeg broja građana. Imajući u vidu da je izmenama Ustava Republike Srbije isključena nadležnost Narodne skupštine prilikom „prvog izbora“ sudija i javnih tužilaca, druga preporuka za poslanike jeste da se prilikom eventualnog izbora uzdrže od osporavanja kandidata koje su predložili Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca.

Petogodišnji mandat Zaštitniku građana prestao je u julu 2022. godine,⁷⁵ a da postupak za izbor novog ombudsmana nije ni započet. Na osnovu odredaba Zakona o zaštitniku građana, ovaj postupak je morao da bude pokrenut najkasnije u januaru 2022. godine,⁷⁶ tako što bi predsednik Narodne skupštine raspisao javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave i objavio taj poziv na internet stranici Narodne skupštine i najmanje u jednom dnevnom listu, koji se distribuira na teritoriji cele države. Valja primetiti da bi do kašnjenja došlo i da je ovaj rok bio poštovan. Naime, rok za prijavljivanje po Zakonu traje 30 dana, potom u roku od 15 dana Odbor objavljuje spisak prijavljenih lica koja ispunjavaju uslove i njihove biografije, te ga dostavlja poslaničkim grupama. Rok za podnošenje predloga istekao bi 20. maja 2022. Kao što je poznato, tokom tog perioda Narodna skupština nije radila. Ako bi ova situacija i mogla da bude izgovor za to što je prethodni predsednik Narodne skupštine propustio ovu obavezu, od početka avgusta 2022. ni ovaj razlog za odlaganje konkursa više ne stoji. Olakšavajuća okolnost je činjenica da, na osnovu novog Zakona, postojeći ombudsman nastavlja da obavlja funkciju do stupanja na dužnost novog zaštitnika građana (član 18).

72 <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/akta-u-proceduri/akta-u-proceduri.1043.html>

73 <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/akta-u-proceduri/u-sazivu-od-3-avgusta-2020.4689.html>

74 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LAP/Iinicijativa_Skupstina_-_unapredjenje_postupka_izbora.pdf

75 <https://www.politika.rs/sr/clanak/385272/Zoran-Pasalic-izabran-za-Zastitnika-gradana>

76 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2021/105/>

1.2.3. Izveštaji nezavisnih organa – polugodišnje kašnjenje i nastavak loše prakse

Skupština je nastavila da krši odredbe svog poslovnika kada je reč o rokovima za razmatranje izveštaja nezavisnih organa i regulatornih tela. I ovde su prevremeni i produženi izbori bili jedno vreme razlog za kašnjenje i probijanje rokova. Međutim, odbori nisu shvatili da je jedan od njihovih prvih zadataka da razmotre ove izveštaje i da povodom njih daju zaključke. Jedini izuzetak je Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, koji je formulisao zaključke povodom tri takva izveštaja u oktobru 2022. Kada je reč o izveštaju Kancelarije za javne nabavke o sprovedenom monitoringu⁷⁷ i godišnjem izvešaju Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki,⁷⁸ zaključci su nesadržajni – samo se konstatiše da se izveštaj prihvata.

Veći trud uložen je u zaključke o godišnjem izveštaju Državne revizorske institucije.⁷⁹ Tu se konstatiše da je DRI celovito predstavila aktivnosti izvršavanja svojih nadležnosti. Zatim Skupština preporučuje Vladi da „preduzme mere iz svoje nadležnosti kako bi se kod korisnika javnih sredstava otklonile utvrđene nepravilnosti (...) te da predloži, odnosno donese potrebne propise i druge akte na koje je u Izveštaju posebno ukazano“.⁸⁰ Najzad, u vezi sa sistemom internih kontrola Skupština „konstatiše da je neophodno da Vlada (...) obezbedi dosledno sprovođenje Zakona o budžetskom sistemu...“⁸¹ Kao što se može videti, i tamo gde se ukazuje na to da bi Vlada trebalo nešto da preduzme u vezi sa izveštajima nezavisnih organa, izostaje da Skupština, kao organa koji nadzire rad izvršne vlasti, jasno postavi obaveze, umesto da daje preporuke i konstatacije.

Među izveštajima koje je Skupština primila u ovom periodu jeste i Izveštaj o radu Vlade za 2021. godinu (podnet tek 3. oktobra 2022).⁸² U prethodnom periodu postoji veliki broj izveštaja o kojima ni odbori još uvek nisu raspravljali.⁸³

Članica prEUgovora, organizacija „Transparentnost Srbija“ podnela je skupštinskim odborima niz predloga za razmatranje izveštaja nezavisnih državnih organa, te za donošenje sadržajnih zaključaka i organizovanje javnih slušanja.⁸⁴

1.2.4. Rat predlozima za anketne odbore i komisije

Ponovna pojava opozicije u Skupštini dovela je do podnošenja velikog broja predloga za vršenje nadzorne uloge Narodne skupštine formiranjem anketnih odbora i komisija. Takvi predlozi⁸⁵ su, između ostalog, stigli i u vezi sa prodajom preduzeća PKB, dešavanjima povodom iskopavanja u Majdanpeku i delovanja policije na protestima građana, bespravnim rušenjem objekata u Savamali, aferom „Jovanjica“ i projektom „Beograd na vodi“.

S druge strane, poslanici vladajuće stranke zatražili su anketne odbore o temama poput „medijskog napada na predsednika Aleksandra Vučića od strane predsednika DS Zorana Lutovca, a sve to za račun lažne države Kosovo“ ili o temama sličnih formulacija, u kojima se redovno pominju pojedini opozicioni političari. Petnaest poslanika vladajuće stranke podneo je dvadeset takvih inicijativa, i to sve istog dana – 28. 9. 2022. Seriju predloga podneo je pokret „Dveri“, sredinom septembra 2022, zatraživši organizovanje tri anketna odbora u vezi sa raznim pitanjima (Elektroprivreda Srbije – EPS, Evoprajd, Republički geodetski

77 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/550-22.pdf

78 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/555-22.pdf

79 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/497-22.pdf

80 Ibid.

81 Ibid.

82 Vlada Republike Srbije, *Izveštaj o radu Vlade za 2021. godinu*, Beograd, september 2022, <https://bit.ly/3WBH7Fg>.

83 <http://www.parlament.gov.rs/акти/извештаји-/у-сазиву-од-3-августа-2020.4683>

84 <https://bit.ly/3SW9HxO>, <https://bit.ly/3h2Er2S>, <https://bit.ly/3NnCOsZ>, <https://bit.ly/3WoqFrw>

85 <http://www.parlament.gov.rs/акти/остала-акта/акта-у-процедури/акта-у-процедури.1043.html>

zavod), kao i donošenje brojnih rezolucija, odluka i preporuka.⁸⁶ Na samom početku rada Skupštine, zatraženi su anketni odbori o nesreći u rudniku „Soko”, ubistvu Olivera Ivanovića, policijskoj brutalnosti na protestima ranijih godina, prisluškivanju Aleksandra Vučića i havarijama u EPS-u.

Nijedna od ovih inicijativa nije se još našla na dnevnom redu Skupštine. Podnošenje kontrapredloga, kao reakcija vlasti na predloge opozicije, ukazuje na to da postoje veliki izgledi da će rad ovog saziva Skupštine ličiti na onaj iz 2016, kada su poslanici većine onemogućavali diskusiju o amandmanima na zakone koje su podnele njihove opozicione kolege. Oni su podnosili mnoštvo besmislenih amandmana, koji su služili jedino tome da se utroši predviđeno vreme za diskusiju. Druga opcija je da će ovakve inicijative biti naprosto ignorisane, što je po Poslovniku takođe moguće, i da se o predlozima uopšte neće raspravljati.

Opozicioni poslanici su u jednom slučaju, koji je dosta uznemirio javnost, početkom oktobra 2022. pokušali da organizuju raspravu na sednici Odbora za kulturu i informisanje, a predsednik tog Odbora, inače opozicioni poslanik, stavio je tu tačku na predlog dnevnog reda. Međutim, poslanici vladajuće većine u tom Odboru nisu podržali dnevni red, tako da na kraju formalne rasprave nije ni bilo.⁸⁷

1.2.5. Etički kodeks bez izveštaja o primeni

Kada je reč o Etičkom kodeksu,⁸⁸ praksa Skupštine nije se ni najmanje popravila. Iako se čak i u izveštaju Evropske komisije za 2022. Etički kodeks i formiranje Etičke komisije posredno pominju kao faktor koji je uticao na to da Srbija dobije pozitivnu ocenu napretka u oblasti borbe protiv korupcije,⁸⁹ u ovom periodu nije bilo ni traga od njegove primene.

Kako se može videti sa stranice Skupštine posvećene Etičkom kodeksu,⁹⁰ Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja nije raspravljaо o prijavljenim kršenjima Kodeksa od septembra 2021. godine. O radu Etičke komisije, osim podataka o njenom sastavu, nema drugih objavljenih podataka.

Štaviše, postupajući po zahtevu za pristup informacijama članice koalicije prEUgovor „Transparentnost Srbija”, Skupština je 26. jula 2022. potvrdila⁹¹ da Komisija za etiku i nadležni skupštinski odbor nisu izradili izveštaj o primeni Kodeksa u 2021. godini do tog datuma, jer navodno „nisu bili u mogućnosti da se sastanu” zbog raspuštanja Skupštine. Skupštinski odbor se, međutim sastajao već dvanaest puta u novom sazivu, ali ni na jednoj od tih sednica na dnevnom redu nisu bila pitanja u vezi sa Kodeksom.

1.2.6. Zakonodavni rad i nerad: Skupština i dalje u senci predsednika Republike

Novi saziv Skupštine nastavio je stare trendove već na početku svog rada. Na slučajno odabranoj devetočasovnoj sednici, na kojoj se govorilo o izmenama Zakona o ministarstvima, narodni poslanici iz vladajuće SNS pomenuli su 50 puta svog predsednika stranke, koji je ujedno i predsednik Republike.⁹² Više reči o ovom zakonu biće reči u odeljku 1.3. ovog izveštaja.

Do sada je predloženo donošenje još deset zakona (uglavnom je to činila poslanička grupa „Dveri”), koji se odnose na razna pitanja. Dva poslanika vladajuće većine takođe su dala svoje predloge zakona.

86 <https://dveri.rs/ko-smo-mi/dveri-u-skupstini/skupstinske-inicijative>

87 U pitanju je intervj u sa silovateljem, koji je objavljen u tabloidu „Informer“. Videti više u delu ovog izveštaja o nasilju prema ženama. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/4972518/odbor-za-kulturu-i-informisanje-informer.html>

88 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lst/pdf/ostala_akta/2021/RS55-21-kodeks-LAT.pdf.

89 Kao jedan od dva faktora uočenog napretka navodi se ostvarivanje preporuka GRECO iz četvrtog kruga evaluacije, koje je navodno doprinelo da pravila za rešavanje sukoba interesa kod narodnih poslanika budu bolja, što se odnosi na izmene Zakona o sprečavanju korupcije iz 2019. i na Etički Kodeks.

90 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4455.html>

91 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Narodne_skup%C5%A1tine_-Kodeks.pdf

92 <https://bit.ly/3NnzDI1>

Kada je reč o građanskim inicijativama za donošenje zakona, očigledno je da postoji problem u primeni novih zakonskih rešenja. Prema objavljenim informacijama, inicijativu za donošenje Zakona o zabrani istraživanja i iskopavanja litijuma i bora na teritoriji Srbije potpisao je 38.191 građanin i ona je još 18. juna 2022. predata Narodnoj skupštini.⁹³ Kako su saopštili podnosioci (SEOS i Kreni–Promeni), Skupština je imala rok od sedam dana da proveri validnost potpisa građana i rok od 30 dana da odgovori podnosiocima. Međutim, do toga još uvek nije došlo.⁹⁴

✖ **ALARM: Razmotriti ustavnost i zakonitost ovlašćenja Narodne skupštine da donosi autentična tumačenja zakona**

Od 2013. do 2022. Skupština je usvojila ukupno dvadeset i jedno autentično tumačenje zakona. U izveštajnom periodu nisu podnošeni novi predlozi za donošenje autentičnih tumačenja. Imajući u vidu često korišćenje ovog mehanizma u prethodnim sazivima, kao i veliki značaj ovog pitanja za vladavinu prava uopšte, članica prEUgovora TS podnela je 2. avgusta 2022. inicijativu Ustavnom суду za utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti odredaba Zakona o Narodnoj skupštini i skupštinskog poslovnika, u delu koji se odnosi na autentično tumačenje.⁹⁵

U Ustavu Srbije se uopšte ne govori o ovlašćenju parlamenta da donosi autentična tumačenja, pa samim tim, on ne sadrži ni ograničenja prilikom donošenja ove vrste akata. Opasnost po pravni poređak predstavljaju sledeće mogućnosti, koje proizlaze iz postojećih nepotpunih odredaba Zakona o Narodnoj skupštini:

Mogućnost donošenja autentičnog tumačenja nije ograničena samo na odredbe onih zakona koje je doneo saziv Narodne skupštine koji autentično tumačenje donosi. Tako u praksi nastaju situacije u kojima jedan sastav Narodne skupštine donese zakon, a potpuno drugi sastav donosi „autentično“ tumačenje svrhe zakona, koju je utvrdio raniji saziv Skupštine, u postupku koji ne podrazumeva obavezu da se poštuju svrha i razlog donošenja, koje je utvrdio izvorni zakonodavac. Štaviše, u praksi su zabeleženi i predlozi za donošenje autentičnog tumačenja zakona koji je doneo drugi organ (Savezna skupština SFRJ). Tako *volja tumača* zamenjuje izvorno, autentično utvrđenu svrhu zakona tačno određene sadržine i obrazložene razloge za njegovo donošenje, menjajući istovremeno zakon uz zaobilaznje i izigravanje propisanog postupka za izmene i dopune zakona.

Ne postoji prepreka da se u formi „autentičnog tumačenja“ usvoji nešto što ne predstavlja nijedno od mogućih jezičkih značenja određene pravne norme, već potpuno novi vid uređivanja datih odnosa – prava i obaveza subjekata na koje se norma primenjuje. Štaviše, na ovaj način se može dogoditi da se norma „tumači“ iako je nedvosmislena i jasna, pa nikakvo tumačenje nije potrebno, što se i dogodilo u slučaju autentičnog tumačenja Zakona o sprečavanju korupcije.⁹⁶

Autentično tumačenje usvaja telo nadležno za usvajanje zakona, objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a zatim se prihvata kao izvor prava, odnosno kao deo pravnog poretku, iako za to ne postoji osnov u Ustavu. Autentičnom tumačenju nedostaju neki od osnovnih i obaveznih elemenata pravnih propisa – nije moguće osporavati njegovu ustavnost i zakonitost, nije predviđen nijedan od vidova učestvovanja javnosti – a što je najopasnije, ona imaju povratno dejstvo.

Organizacija „Transparentnost Srbija“ istakla je potrebu da Ustavni sud što pre razmotri ovu inicijativu kako bi se pravovremeno ukazalo novom sazivu Narodne skupštine da li je donošenje autentičnih tumačenja prihvatljiv način uređivanja odnosa među pravnim subjektima interpretativnim utvrđivanjem njihovih prava i obaveza u pravnom poretku Republike Srbije. Već i samo donošenje rešenja o prihvatanju inicijative da se razmotri ustavnost i zakonitost, odnosno o pokretanju postupka za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti, pružilo bi priliku Narodnoj skupštini da otkloni neustavnost i nezakonitost.

93 <https://balkangreenenergynews.com/rs/novoizabrana-skupstina-srbije-dobila-rok-od-sedam-dana-da-verifikuje-potpise-narodne-inicijative-protiv-litijuma/>

94 Zaključno sa 1. 11. 2022, <https://beta.rs/zelena-srbija/zs-srbija/170327-kreni-promeni-svega-11-poslanika-ce-podrzati-narodnu-inicijativu-protiv-eksploatacije-litijuma>

95 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_Ustavnom_sudu_autenticna_tumacenja.pdf

96 Videti više u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – maj 2021*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2021, str. 22–23, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

PREPORUKE

- Skupština treba da razmotri godišnji izveštaj Evropske komisije o Srbiji, a u zaključcima povodom tog izveštaja treba da se osvrne na ostvarivanje ključnih preporuka Komisije, koje nisu sprovedene u prethodnoj godini i preporukama koje su date za sledeću godinu, a ne da se fokusira na zapažanja EK koja imaju pozitivan prizvuk.
- 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 2021. godinu i da na osnovu njih formuliše relevantnije zaključke i 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 praksi postupanja 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, i da razmotri pravni osnov za njihovo donošenje, kao i potrebu da se preciziraju Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik.

1.2.7. Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti

Povratak opozicionih poslanika u skupštinske klupe donekle je oživeo parlamentarni život posle skoro četiri godine tokom kojih je vladajuća koalicija potpuno zarobila ovu instituciju. Ipak, uporedo sa povratkom poslanika opozicije, vraćaju se i stare prakse zloupotrebe skupštinskih procedura, kojima vladajuća koalicija opstruira opoziciju tokom nadzora izvršne vlasti, uključujući u to i sektor bezbednosti.

Na povratak opozicije vladajuća većina odgovara novim zloupotrebama skupštinskih procedura

Na primer, opozicioni poslanici su već na samom početku saziva podneli zahteve za formiranje anketnih odbora kako bi se rešili kontroverzni slučajevi i afere, od kojih se mnogi direktno ili indirektno odnose na sektor bezbednosti.⁹⁷ Recimo, podnet je zahtev za formiranje anketnog odbora o aferi „Krušik“, na koji Evropska komisija upozorava u svojim izveštajima već tri godine zaredom – o slučaju uzbunjivača koji je javnosti otkrio kako se javni resursi izvlače iz preduzeća namenske industrije i prelivaju u privatnu firmu, blisku ocu tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova.⁹⁸ Bilo je i zahteva da se formira anketni odbor o slučaju „Savamala“,⁹⁹ postupanju policije tokom julskih protesta 2020., prisluskivanju predsednika Republike, slučaju „Jovanjica“ itd. Formiranje ovih anketnih odbora bilo bi izuzetno značajno ne samo za diskusiju o pojedinačnim slučajevima već i za omogućavanje suštinskog nadzora sektora bezbednosti i vraćanje izvesnog poverenja u demokratske procedure Narodne skupštine.

Ipak, poslanici vladajuće stranke zatrpani su administraciju sopstvenim predlozima za anketne odbore – počev od predloga za odbor o kamenu koji je u Narodnu skupštinu uneo poslanik pre pet godina, pa

⁹⁷ N. Todorović Štiplija (ur.), *Izveštaj iz senke – Stanje demokratije u Srbiji 2022*, Centar savremene politike, Beograd, oktobar 2022, str. 13, <https://bit.ly/3sZMolQ>

⁹⁸ P. Petrović i J. Pejić Nikić (ur.), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, jun 2020, str. 57–58, <https://bit.ly/3tTjfN>

⁹⁹ Tokom jedanaestog saziva Narodne skupštine (2016–2020) podneto je 24 predloga za formiranje anketnog odbora o slučaju „Savamala“, ali nijedan nije došao na dnevni red. Videti u: M. Novković i U. Miladinović, „Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti 2016–2019“, *Koalicija prEUgovor*, Beograd, decembar 2019, <http://preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml>.

do raznih navodnih afera opozicionih poslanika.¹⁰⁰ Sve ove predloge podnela je ista grupa poslanika vladajuće stranke istog dana, sa sličnim obrazloženjima, što ukazuje da je taj potez bio koordiniran kako bi se stvorila dimna zavesa, a predlozi opozicionih poslanika diskreditovali – taktika koja je na razne načine oprobana u prethodnim skupštinskim sazivima.¹⁰¹ Slučaj anketnih odbora i zasipanje skupštinske administracije kontrapredlozima ilustruje kakvi se mehanizmi i prakse mogu očekivati u novom sazivu, te je važno obratiti pažnju na potencijalne zloupotrebe skupštinskih procedura, posebno kad se bude raspravljalo o izuzetno značajnim dokumentima, poput Zakona o budžetu krajem novembra 2022. godine.

Uopšteno gledano, poslanici iz opozicionih redova izabrani su za potpredsednike Narodne skupštine i predsednike pojedinih odbora, što je pozitivan korak u odnosu na prethodne sazive. Odborom za kontrolu službi bezbednosti predsedavaće poslanik vladajuće stranke i dugogodišnji član i predsednik ovog tela Igor Bećić.¹⁰² S druge strane, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove vodiće Miloš Jovanović, poslanik opozicionog poslaničkog kluba NADA – NOVI DSS – POKS.¹⁰³ Potrebno je pažljivo pratiti da li će opozicioni predsednici Odbora uspeti u praksi da ostvare svoja ovlašćenja ili će ih nadglasati, odnosno opstruirati predstavnici vladajuće koalicije. Već su se dogodili slučajevi u kojima opozicioni predsednici odbora nisu uspeli da utiču na kreiranje dnevnog reda i da na agendu stave goruća pitanja.¹⁰⁴

Kada je reč o odborima nadležnim za nadzor sektora bezbednosti, formirani su blagovremeno i u skladu sa skupštinskim procedurama. Organizovane su konstitutivne i proceduralne sednice, te se još ne može analizirati njihova učinkovitost u nadzoru sektora bezbednosti tokom izveštajnog perioda. Jedino je Odbor za kontrolu službi na sednici zatvorenoj za javnost razmatrao redovne izveštaje generalnog inspektora službi Ministarstva odbrane za prethodnih godinu i po dana.¹⁰⁵ U prethodnim sazivima se rad odbora svodio na puko potvrđivanje međunarodnih sporazuma i zakonskih izmena, kao i na automatsko „pečatiranje“ izveštaja o radu bezbednosnih institucija, uz hvalospeve njihovim čelnicima i vladajućoj stranci.¹⁰⁶ Stoga je važno insistirati na tome da se u odborima vode suštinske rasprave o aktuelnim bezbednosnim izazovima i politikama, međunarodnoj bezbednosnoj saradnji, ali o radu bezbednosnih institucija i kreiranju i trošenju njihovih budžeta, koji rastu iz godine u godinu.

PREPORUKE

- Evropska unija treba pažljivije da prati rad Narodne skupštine i da insistira na tome da novi saziv sprovodi efikasnu kontrolu rada sektora bezbednosti.
- Evropska unija treba oštro da osudi zloupotrebe skupštinskih procedura, kojima se obesmišljavaju važni demokratski mehanizmi i onemogućava nadzor sektora bezbednosti
- Poslanici novog saziva treba suštinski da kontrolišu sektor bezbednosti temeljnim procenjivanjem i usvajanjem budžeta, adekvatnim vršenjem svoje zakonodavne uloge i raspravljanjem o pitanjima bezbednosti na plenarnim sednicama.
- Predsednik Skupštine treba redovno da zakazuje sednice posvećene poslaničkim pitanjima, a poslanici treba redovno da koriste ovaj institut (njegov pisani i usmeni modalitet) kako bi relevantne ministre i institucije pozvali na odgovornost.
- Poslanici treba da deluju proaktivno, pokreću istrage i obaveštavaju javnost o kontroverznim predmetima i pitanjima, značajnim događajima ili aferama u koje su uključene bezbednosne institucije.

100 E. Kovačević, „Recept za sabotažu: Umesto ‘rata’ amandmanima, sada – ‘rat’ anketnim odborima“, *N1*, 9. 10. 2022, <http://bit.ly/3UjPPPe>.

101 Na primer, tokom saziva 2016. godine vladajuća koalicija bi podnела stotine skoro istih besmislenih amandmana na predlog godišnjeg budžeta kako bi se smanjilo vreme za diskusiju i sprečili opozicioni poslanici da raspravljaju o budžetu. P. Petrović i J. Pejić Nikić (ur.), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*. Op.cit, str. 57–58.

102 „Igor Bećić“, Otvoreni parlament, <https://otvoreniparlament.rs/poslanik/9363>

103 „Miloš Jovanović“, Otvoreni parlament, <https://otvoreniparlament.rs/poslanik/9504>

104 „Odbor za kulturu većinom glasova odbio da raspravlja o intervjuu u Informeru“, *N1*, 3. 10. 2022, <https://bit.ly/3zJZnSQ>.

105 „Treća sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna Skupština Republike Srbije, 20. 10. 2022. <https://bit.ly/3Uqlrc5>.

106 J. Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – maj 2022, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2022, str. 40–41, <https://bit.ly/AlarmMaj2022>.

Narodna skupština treba da osnuje anketne odbore za istraživanje kontroverznih slučajeva i afera poput slučaja „Savamala“ i „Krušik“, te postupanja policije na protestima u julu 2021. godine i slično.

- Skupštinski odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba da se angažuju i suštinski nadziru sektor bezbednosti, te da zaustave dosadašnju praksu pukog potvrđivanja odluka izvršne grane vlasti.
- Članovi skupštinskih odbora nadležnih za sektor bezbednosti novog saziva treba da obezbede sertifikate za pristup poverljivim informacijama kako bi mogli pažljivo da razmatraju izveštaje o radu bezbednosnih institucija, nadgledaju trošenje budžeta, organizuju kontrolne posete i sl.
- Skupštinski odbori treba proaktivno da organizuju tematske sednice i javne rasprave kako bi se raspravljalo o određenim pitanjima, a u to bi trebalo da uključe i zainteresovanu stručnu zajednicu (akademsku zajednicu, civilno društvo itd.).

1.3. Upravljanje: bezrazložno uvećan sastav Vlade

Tek u drugoj polovini oktobra preduzet je prvi korak koji tradicionalno prethodi izboru nove Vlade – izmena Zakona o ministarstvima.¹⁰⁷ Taj predlog je podnelo 146 narodnih poslanika. Ni prilikom ovogodišnjih izmena Zakona o ministarstvima nije izneverena loša tradicija da se organizacija izvršne vlasti u Srbiji menja bez obrazloženja i razjašnjenja na koji način će se to odraziti na obavljanje poslova državne uprave. To podstiče spekulacije da je stvarni razlog tih izmena pre svega kadrovska kombinatorika, odnosno zadovoljenje ambicija koalicionih partnera ili pojedinaca koji su viđeni za ministarske funkcije. Nova Vlada Ane Brnabić izabrana je 26. oktobra i sastoji se od 25 resornih ministara i tri ministra bez portfelja.

Pošto mandatarka za sastav nove Vlade u tom trenutku još nije bila predstavila svoj program, ostalo je nejasno na osnovu čega je poslanicima moglo biti poznato zašto će biti bolje da se poslovi postojeća četiri ministarstva raspodele na novih sedam ministarstava. Iako se u obrazloženju navodi da će ova promena „doprineti jačanju kapaciteta javne administracije u datim oblastima, što bi dalje trebalo da rezultira unapređenjem stanja u tim oblastima“, za takav optimističan zaključak nema nikakvog osnova. U pitanju je puka preraspodela poslova, iza koje će uslediti preraspodela postojećih službenika iz četiri ministarstva u novih sedam. Jedino je izvesno da će po ovom osnovu ubuduće biti tri ministra više nego do sada, te da će se povećati broj državnih sekretara, sekretara ministarstava, šefova kabineta i specijalnih savetnika ministara. O tome da su u pitanju nebitne promene svedoče i pojedini detalji. Postojeće Ministarstvo trgovine gubi resore turizma i telekomunikacija, ali postaje Ministarstvo „unutrašnje i spoljne“ trgovine, iako je očigledno da je takvo naglašavanje nepotrebno.

Ni ekspoze predsednice Vlade¹⁰⁸ ne sadrži objašnjenje zbog čega je potrebno izvršiti ove promene, mada se neka od pitanja za koja će biti nadležna nova ministarstva pominju među pet ključnih prioriteta (obrazovanje i nauka). Kada je reč o povećanju broja članova Vlade i povećanju pratećih funkcionera, savetnika i službenika, tome će, pored odredaba Zakona o ministarstvima, doprineti i to što će u novoj Vladi biti tri, umesto dosadašnja dva ministra bez portfelja. Potreba da se izaberu ti članovi Vlade nije bila ni na koji način obrazložena.¹⁰⁹

Istim zakonom je predviđena izmena statusa dve postojeće službe Vlade. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade dobiće status posebne organizacije unutar državne uprave. Ni za ovu promenu nije dato nikakvo obrazloženje, kao što ga nije bilo ni kada je pre pet godina posebna organizacija, koja se bavila istim poslovima (tada se zvala Direkcija za elektronsku upravu), naprasno postala služba Vlade i time izgubila deo organizacione samostalnosti.

107 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/2098-22.pdf

108 Jedan deo ekspoze predstavljen je usmeno na sednici Skupštine 25. novembra 2022, a u celosti je postao dostupan tek nakon izbora nove Vlade, dva dana kasnije. Dostupan je na:<https://www.srbija.gov.rs/tekst/330252/ekspoze.php>

109 Privremene stenografske beleške sa sednice Narodne skupštine 25. 10. 2022, <https://bit.ly/3fr4TTu>.

Formiranje posebnog Ministarstva za javna ulaganja (umesto postojeće Kancelarije Vlade koja se bavila tim pitanjima) sporno je zato što odstupa od resornog pristupa, koji je primenjen prilikom formiranja svih drugih ministarstava, jer se javna ulaganja mogu odnositi na bilo koju oblast (npr. saobraćaj, zdravstvo, prosveta). Valja primetiti da ovo nije prvi put da se kapitalne investicije i infrastruktura, kao veoma privlačno mesto za promovisanje političara, izdižu na ministarski nivo.¹¹⁰ Iz opisa nadležnosti novog ministarstva i iz obrazloženja ostaje nejasno da li će ubuduće svi kapitalni projekti (npr. i oni iz nadležnosti Ministarstva građevinarstva) biti pod ingerencijom novog Ministarstva za javna ulaganja. Takođe, zbunjuje to što Ministarstvo finansija zadržava nadležnost da ocenjuje i prati kapitalne projekte i pored osnivanja posebnog Ministarstva za javna ulaganja. Najzad, kao najkrupniji problem ostaje to što izbor i prioritizacija ovih projekata i dalje nisu uređeni zakonom, već samo uredbom Vlade.

PREPORUKE

- Zakon o ministarstvima bi trebalo da predvidi broj ministara i podelu nadležnosti isključivo u funkciji efikasnosti rada, a ne u funkciji zadovoljenja potreba stranaka koje daju podršku Vladi.
- Trebalo bi preispitati postojeći broj i strukturu posebnih organizacija i službi Vlade, kao i drugih oblika organizovanja javnog sektora.
- Određivanje prioriteta i načina realizacije kapitalnih projekata trebalo bi da bude uređeno zakonom, a ne uredbom Vlade, pri čemu bi trebalo jasno razgraničiti nadležnosti novoosnovanog Ministarstva za javna ulaganja i drugih državnih organa.

1.4. Položaj civilnog društva nije unapređen

U novoj Vladi zadržano je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Upitan je legitimitet budućeg Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom. Nastavljaju se pritisci i napadi na predstavnike civilnog društva, a posebno na ekološke i LGBTQ+ aktiviste.

Više od šest meseci nakon održavanja parlamentarnih izbora, nova Vlada Republike Srbije izglasana je u Skupštini Srbije 26. oktobra 2022. godine.¹¹¹ U međuvremenu su odnosi između civilnog društva i vlasti bili, pre svega, svedeni na saradnju sa Vladom u tehničkom mandatu, uključujući u to i resorno ministarstvo. Formiranjem nove Vlade, odnosi između civilnog društva i vlasti ostaju u nadležnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, na čijem čelu se sada nalazi Tomislav Žigmanov, predsednik Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini.¹¹²

Nakon usvajanja Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine (Strategija) počelo je konsultovanje više organizacija civilnog društva o formiranju Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom.¹¹³ U ovom trenutku ostaje nejasno kakav će legitimitet ovo telo imati, budući da je ono predviđeno Strategijom, čiju izradu je bojkotovao veliki broj organizacija civilnog društva, uključujući u to i one najistaknutije.¹¹⁴

Ministarstvo pravde uložilo je napor da unapredi komunikaciju i saradnju sa organizacijama civilnog društva u vezi sa izradom pravosudnih zakona, što je obaveza iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Organizovalo je dva konsultativna sastanka o toj temi i dostavilo deo zapisnika sa sastanaka radnih grupa za izradu pravosudnih zakona na zahtev Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji

110 Ministarstva sličnog naziva, mada sa nešto drugačijim nadležnostima postojala su u periodu 2004–2012.

111 „Izglasana nova Vlada Srbije”, Radio Slobodna Evropa, 26. 10. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-sednica-parlament-izbor-vlade/32100996.html>

112 „Ministar Žigmanov za Večernji list: Zalagaću se za normalizaciju odnosa Srbije i Hrvatske”, Danas, 30. 10. 2022, <http://bit.ly/3EfQVwf>.

113 „MODS konsultacije povodom procesa osnivanja Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom”, MODS, 16. 8. 2022, <http://bit.ly/3V2Rikm>.

114 Videti više u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – maj 2021*, op. cit., str. 27–28.

za Poglavlje 23, ali je odbilo da predstavnici organizacija civilnog društva dobiju status posmatrača u radnim grupama. Izjava ministarke pravde o tome da je bila „izložena pritiscima pojedinih nevladinih organizacija i udruženja“¹¹⁵ pokvarila je utisak novoostvarene saradnje.¹¹⁶

Nastavljeni pritisci i napadi na predstavnike civilnog društva – pojačani napadi na ekološke i LGBTQ+ aktiviste

Mreža „Solidarno za prava svih“¹¹⁷ nastavlja da prati pritiske i napade na branitelje ljudskih prava i aktiviste. U prvoj polovini godine zabeleženo je osamnaest napada na branitelje ljudskih prava.¹¹⁸ Najugroženije je pravo na slobodu izražavanja, sa šesnaest zabeleženih napada, dok je u devet slučajeva targetirano pravo na slobodu udruživanja.¹¹⁹ Napadači su uglavnom fizička lica (u sedam slučajeva), zatim pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova (u tri slučaja), dok se među napadačima nalaze i predstavnici pravosudnih organa (u dva slučaja), kao i javni funkcioner (u jednom slučaju).¹²⁰

Geografski posmatrano, napadi na aktiviste posebno su intenzivirani u Novom Sadu, gde su tokom jula pripadnici privatnog obezbeđenja (koje je angažovala gradska vlast) napadali aktiviste i organizacije civilnog društva tokom protesta protiv usvajanja generalnog urbanističkog plana grada.¹²¹ U oktobru 2022. godine u Novom Sadu došlo je do novog napada na ekološke aktiviste, ovog puta na lokaciji Šodroš, gde su se građani okupili kako bi protestovali protiv početka izgradnje mosta, jer se on gradi na lokaciji koja, po mišljenju aktivista, ima ogromnu važnost za zaštitu životne sredine u gradu. Tokom dva skupa u oktobru više aktivista je zadobilo fizičke povrede zbog toga što je policija prekomerno upotrebila silu, dok je najmanje deset aktivista privredeno.¹²²

Posebno zabrinjava slučaj pritiska na aktiviste do kog je došlo tokom održavanja Evropajd nedelje u Beogradu. Zajednici LGBTQ+, kao ni građanima koji su hteli da podrže zahteve ove zajednice nisu obezbeđeni uslovi da održe šetnju u okviru Evropajda, bez obzira na to što je država podržala kandidaturu Beograda za domaćina ove manifestacije.¹²³ Ministarstvo unutrašnjih poslova je zabranilo šetnju u okviru ovog događaja, dok javnosti nije pruženo dovoljno informacija, na osnovu kojih je bezbednosnih procena takva odluka donesena. Šetnja je ipak održana u izmenjenoj, kraćoj ruti, i to tek nakon velikih pritisaka Evropske unije i njenih država članica, kao i Sjedinjenih Američkih Država. Ovaj primer posebno zabrinjava, naročito ako se ima u vidu da je reč o događaju koji organizuje i promoviše prava ugrožene grupe ljudi, koja je pod konstantnom diskriminacijom, kao i zbog toga što je pre samog Evropajda, ali i tokom njega, došlo do većeg broja napada na učesnike događaja (pročitati i u delu o borbi protiv ekstremizma u ovom izveštaju).¹²⁴

Najnoviji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije posebno kritikuje kampanje napada i pritisaka na branitelje i branitelje ljudskih prava, kao i na organizacije civilnog društva, naglašavajući pre svega napade na aktiviste koji se bave vladavinom prava (ekološki aktivisti). Izveštaj nadalje naglašava potrebu da civilno društvo više učestvuje u donošenju akata, i podvlači važnost rada organizacija koje svojim uslugama pružaju pomoć i podršku građanima i time nadomešćuju pasivnu ulogu države.¹²⁵ Više reči

115 Ministarstvo pravde, *Vesti*, 27. 9. 2022, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/37409/predstavljeni-radni-tekstovi-novih-pravosudnih-zakona.php>.

116 Više u delu ovog izveštaja o pravosudu.

117 Mrežu čine Komitet pravnika za ludska prava, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Narodni Parlament iz Leskovca.

118 Za polugodišnji presek analize napada na branitelje ljudskih prava videti: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2022/08/Polugodisnji-presek-02.pdf>

119 Ibid.

120 Ibid.

121 N. Bogdanović, „Novosadski aktivisti staju na crtu privatnom obezbeđenju vlasti“, *Radio Slobodna Evropa*, 28. 7. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/novi-sad-privatno-obezbedjenje-vlast/31962629.html>

122 „Održan protest na Šodrošu, troje povređenih, nekoliko osoba privredeno“, *N1*, 23. 10. 2022, www.rs.n1info.com/vesti/aktivisti-se-okupili-na-sodrosu-policija-cuva-zonu-radova/

123 Hercigonja: Zabrana šetnje na Evropajdu novi udarac na stanje ljudskih prava u Srbiji, *Danas*, 15. 9. 2022, <http://bit.ly/3fr9NQw>.

124 „Nekoliko osoba napadnuto po povratku sa Evropajda“, *Radio Slobodna Evropa*, 18. 9. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/nekoliko-osoba-napadnuto-po-povratku-sa-evropajda/32038967.html>

125 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu*, op. cit.

o potonjoj ulozi civilnog društva biće u odeljcima ovog Alarm izveštaja o nasilju prema ženama i borbi protiv trgovine ljudima.

PREPORUKE

- U novom sazivu Skupštine poslanici treba da se uzdrže od toga da organizacije civilnog društva i aktiviste nazivaju izdajnicima, kao i da rade na stvaranju prostora za konstruktivan dijalog sa organizacijama civilnog društva.
- Policija i tužilaštvo treba efikasno i neselektivno da istraže sve napade na aktiviste i branitelje ljudskih prava kako bi oni bili adekvatno procesuirani.
- Vlast mora da radi na poboljšavanju zaštite prava na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja, posebno kad je reč o diskriminisanim zajednicama.

2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOŠI

U odnosu na prethodni Alarm izveštaj nije bilo značajnih pozitivnih pomaka u odnosima Srbije i suseda. Odnosi sa Kosovom došli su u kriznu fazu tokom leta usled spornog pitanja registarskih tablica na vozilima i ulazno-izlaznih dokumenata, dok je pitanje ukupne normalizacije postalo značajno usled rata u Ukrajini. Politički i retorički sukobi Beograda i Zagreba povodom nekoliko novih tema samo su istakli fragilnost bilateralnih odnosa. Sa nekoliko suseda je nastavljen pozitivan trend relaksacije i unapređenja odnosa. U multilateralnim forumima Srbija je zadržala svoju načelno konstruktivnu ulogu, a Beograd je zadržao vanredno jak fokus na inicijativi Otvoreni Balkan.

Povodom pitanja direktnog odnosa prema ratnom nasleđu, Vlada Republike Srbije je oktobra 2021. godine usvojila novu Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina za period do 2026. Prvi izveštaj o njenom sprovođenju urađen je zakључno sa martom 2022. godine.¹²⁶ U izveštaju su uglavnom notirane započete obaveze s kraja 2021. godine, bez posebnih merljivih rezultata, osim kada je reč o radu na boljem koordiniranju aktivnosti Tužilaštva za ratne zločine, Komisije za nestala lica i Jedinice za zaštitu, kao i o pripremi Nacrta zakona o nestalim licima.¹²⁷

Lider Srpske radikalne stranke (SRS) Vojislav Šešelj i još sedam članova te stranke dobili su u maju 2022. poziv za saslušanje pred Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove (MRMKS), zbog kršenja pravilnika tribunala u vezi sa zaštitom identiteta zaštićenih svedoka i poverljive dokumentacije. Saslušanje je trebalo da bude obavljenko 27. septembra u prostorijama Specijalnog suda za ratne zločine, ali je V. Šešelj u zgradji odbio da bude saslušan, jer mu, po njegovim rečima, nije omogućeno da saslušanju prisustvuju njegov advokat i njegova pravna savetnica Vjerica Radeta, koju je MRMKS već osudio zbog otkrivanja identiteta zaštićenih svedoka tokom procesa V. Šešelju.¹²⁸ Njen slučaj je ostao sporan usled presude Veća za ratne zločine Višeg suda u Beogradu iz 2016. godine da nema zakonskih osnova za hapšenje i izručenje članova Vjerice Radete i Petra Jojića, isto člana SRS-a.

U izveštaju koji je predstavljen pred Savetom bezbednosti UN sredinom juna glavni tužilac MRMKS-a konstatovao je da postoje određeni pomaci u saradnji tužilaštava Srbije i Bosne i Hercegovine, ali da nedovoljna međusobna saradnja pravosuđa u regionu ostaje glavni sistemski problem u narednom periodu. Takođe je ponovio svoju raniju kritiku zvaničnom Beogradu zbog pozicije u slučaju Vjerice Radete i Petra Jojića, te zbog ukupne sporosti rada institucija nadležnih za procesuiranje ratnih zločina.¹²⁹ U istom izveštaju je konstatovano da je „Srbija na važnoj raskrsnici. Iako se nastavlja nekažnjivost za mnoge dobro dokumentovane zločine, Srbija ima šansu da postavi pravdu o ratnim zločinima na pravi kurs“.¹³⁰

Pored toga, vidljivo prisustvo osuđenika za ratne zločine u javnosti dobilo je nove forme kada je Srpska pravoslavna crkva (njena Eparhija novogračaničko-srednjozapadnoamerička) u septembru uručila Vojislavu Šešelju orden Sv. Vladike Mardarija,¹³¹ a u oktobru Vladimиру Lazareviću, osuđenom za pomaganje tokom progona albanskog stanovništva 1999. godine, orden Surduličkih mučenika. Za to je prethodno dobila blagoslov Svetog arhijerejskog Sinoda, dok je predlog dao Savet Eparhije vranjske.¹³²

126 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, Ministarstvo pravde Republike Srbije, <https://bit.ly/3SOLfz7>, 29. 9. 2022.

127 Izveštaj broj 1 o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, Ministarstvo pravde Republike Srbije, <https://bit.ly/3yq8K9x>, 29. 9. 2022.

128 „Šešelj odbio saslušanje Tužilaštva Haškog tribunalu jer nije prisustvovala Radeta“, *Danas*, 27. 9. 2022, <https://bit.ly/3CZ63O0>, 2. 10. 2022.

129 „Glavni tužilac u Hagu Serž Bramerc: Imam pomaka u saradnji tužilaca BiH i Srbije“, *Tanjug*, 14. 6. 2022, <https://bit.ly/3CMvxPK>, 2. 10. 2022;

130 Assessment and progress report of the President of the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, Judge Carmel Agius, for the period from 16 November 2021 to 18 May 2022, International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, str. 46, <https://bit.ly/3SRa5i5>, 29. 9. 2022.

131 „SPC dodelila orden Šešelju, odlikovao ga vladika bački Irinej“, *Danas*, 11. 9. 2022, <https://bit.ly/3ep7Rav>, 10. 10. 2022.

132 „Pahomije odlikovao haškog osuđenika Vladimira Lazarevića“, *N1*, 10. 10. 2022, <https://bit.ly/3em9KVE>, 10. 10. 2022.

Postojeće institucije i dalje sporo rešavaju slučajeve nestalih lica iz ratova 1990-ih. Grupa za nestala lica (GNL) održala je početkom avgusta u Podgorici svoj sedmi redovni sastanak kako bi pripremila izveštaj za naredni samit Berlinskog procesa. Ona priprema javno objavlivanje „Baze aktivnih slučajeva lica nestalih u sukobima na prostoru bivše Jugoslavije”,¹³³ koja predstavlja važan element za rešavanje preostalih slučajeva nestalih lica, što je dogovorenno Okvirnim planom iz novembra 2018. godine. Objavlivanje te baze trebalo bi da ubrza rad na identifikovanju preostalih slučajeva, kao i da pomogne boljem uključivanju porodica nestalih lica u taj rad.

2.1. Pregovori o normalizaciji odnosa sa Kosovom: Pojačani napor međunarodne zajednice

Dijalog o normalizovanju odnosa između Srbije i Kosova u izveštajnom periodu tekao je na tehničkom nivou u ritmu redovnih sastanaka, sa parcijalnim rezultatima, koji nisu bili jasno potvrđeni niti su sporne tačke potpuno razrešene na najvišem političkom nivou. Od rezultata treba izdvojiti usvajanje Mape puta za primenu dva ranija sporazuma o energetici 21. juna 2022. godine. Mapa puta predviđa početak funkcionalisanja lokalnog distributera (Elektrosever, u vlasništvu EPS-a) na području četiri severne opštine, koje se nalaze pod kosovskim regulatornim okvirom. Do zaključenja ovog izveštaja kompanija još nije počela efektivno da radi, po svemu sudeći, iz tehničkih razloga, iako je dobila licencu.¹³⁴ U celini, primena Mape puta treba da omogući da snabdevanje električnom energijom u većinski srpskim opštinama bude tehnički normalizovano, da lokalne potrošače uvede u sistem kao kupce električne energije sa pravima i obavezama, kao i da zatvori jednu od tema iz dijaloga o normalizaciji odnosa.

Do krznog momenta u odnosima dve strane i do posebno zategnute situacije na terenu došlo je krajem jula najavama prištinske Vlade da će od 1. avgusta početi primenu ranije donetih odluka o preregistraciji automobila sa registarskih oznaka gradova na Kosovu, koje izdaju organi Srbije, na RKS (Republika Kosovo) tablice, kao i o recipročnom izdavanju ulazno-izlaznog dokumenta. Ovakav dokument Kosovo će izdavati na svim kopnenim i vazdušnim prelazima i važiće 90 dana, baš kao i dokument koji srpske vlasti izdaju građanima Kosova kada uđu u Srbiju. U delovima opština na severu, u kojima živi većinski srpsko stanovništvo, postavljene su 31. jula uveče na nekoliko mesta ulične blokade. I pored očigledne političke tenzije i mnoštva lažnih informacija o ranjenima, pa i o sukobu Vojske Srbije i kosovske policije, nije došlo do ozbiljnijih sukoba i žrtava.¹³⁵ Zvanični Beograd se usprotivio najavama Prištine o donošenju pomenutih odluka, a i delovanje međunarodne zajednice išlo je ka tome da se odloži njihova primena.

Kao mehanizam rešavanja ove situacije, uzrokovane odsustvom sastanka na najvišem nivou u toku prethodnih godinu dana, „šatl diplomatijom” Evropske unije, SAD, Francuske i Nemačke organizovan je susret predsednika Srbije Aleksandra Vučića i kosovskog premijera Aljbina Kurtija, kao i niz separatnih sastanaka kako bi bili koordinirani napor koji vode ka postizanju rešenja akutne krize. Rezultat ovih sastanaka bilo je postizanje dogovora 27. avgusta, po kome će Srbija odustati od izdavanja dotadašnjih ulazno-izlaznih dokumenata za kosovske građane, a Kosovo od uvođenja svojih paralelnih dokumenata. Nije postignut konačni sporazum o pitanju tablica. Kosovska Vlada je prilikom odlaganja primene ranije donetih odluka u poslednjem koraku najavila da će primena početi od 1. novembra 2022. godine.¹³⁶ Nakon što je kosovska Vada ostala pri odluci o preregistraciji vozila na tablice sa oznakom RKS, i nakon ponovljenog odbijanja da formira Zajednicu srpskih opština, Srbi zaposleni u kosovskim institucijama su od 5. novembra u velikom broju počeli da ih javno napuštaju. Predsednici četiri opštine na severu sa srpskom većinom, kao i srpski poslanici i ministri, takođe su napustili svoje pozicije.¹³⁷ Ovim koracima se kriza u odnosima Beograda i Prištine, ali i Prištine i srpske zajednice na Kosovu, dodatno zaoštirla.

133 „U Podgorici održana sedma sednica Grupe za nestala lica”, Komisija za nestala lica, 2.8.2022, <https://bit.ly/3V8MWcz>, 4.10.2022.

134 „Stano: Tehnički aspekti razlog što se kasni sa sprovođenjem energetske mape puta”, *Kosovo Online*, 6. 10. 2022, <https://bit.ly/3MqjhAB>, 7. 10. 2022.

135 „Kako je počeo još jedan „kosovski oružani sukob” na TV Pink?”, *KosSev*, 3. 8. 2022, <https://bit.ly/3VmtE3r>, 7. 10. 2022.

136 „Zabranu kretanja vozila sa KM tablicama na Kosovu od 1. novembra”, *Radio Slobodna Evropa*, 21. 9. 2022, <https://bit.ly/3ThdQgt>, 7. 10. 2022.

137 „Kosovo i registarske tablice: Šta izlazak iz institucija menja u životima Srba”, *BBC News na srpskom*, 8. 11. 2022, <https://bbc.in/3GvSCZI>, 13. 11. 2022.

Pored ovih pitanja užeg tematskog karaktera, intenzivira se i „borba“ povodom članstva Kosova u nekim međunarodnim organizacijama. Kosovo je u junu povuklo zahtev za dobijanje članstva u Interpolu,¹³⁸ ali od jeseni aktivnije lobira da postane članica Saveta Evrope, uz argument da za to nije neophodno da bude članica Ujedinjenih nacija.¹³⁹ Predsednik Vučić je potvrdio da su Nemačka i Francuska dale načelni predlog krovnog rešenja za naredni period, po kojem bi Srbija dopustila ulazak Kosova u sve međunarodne organizacije i institucije, uključujući u to i Ujedinjene nacije, a od nje se ne bi očekivalo da formalno prizna nezavisnost Kosova. Zauzvrat bi dobila brzi ulazak u EU i značajne, mada ne precizno definisane, ekonomski koristi.¹⁴⁰ Sam predsednik Vučić se negativno odredio prema takvoj ideji, držeći se i toga da postoji jasna opredeljenost srpske javnosti o pitanju priznanja Kosova i o trgovini tim priznanjem za učlanjenje u EU.¹⁴¹ Dodatno, on javnosti učestalo najavljuje težak period za Srbiju kada je reč o pregovorima sa Kosovom u međunarodnom kontekstu, jer će ona trpeti pritiske i negativne trendove u vezi sa svojom međunarodnom pozicijom.

2.2. Multilateralni odnosi – Otvoreni Balkan kao središnja tačka regionalne politike Beograda

Srbija je u multilateralnim okvirima nastavila da u grubim crtama i deklarativno podržava evropsku integraciju, kao i da selektivnim fokusiranjem na neke od njih operativno razvija svoju susedsku politiku.

Neformalni samit lidera Zapadnog Balkana i EU, održan 23. juna u Briselu, bio je prilika da se, nakon ruskog napada na Ukrajinu, razmene stavovi o humanitarnim i ekonomskim posledicama rata i njihovom ublažavanju. Pored stava Srbije da neće usvajati mere sankcija protiv Rusije, tema je bio i dijalog sa Kosovom, kao i ostala regionalna pitanja (status kandidata Bosne i Hercegovine za članstvo i otpočinjanje pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom). Neposredno pre samita bilo je upitno da li će albanski i severnomakedonski premjeri doći na sastanak, što bi bio vid potencijalnog bojkota zbog toga što Unija nije dala jasno zeleno svetlo za određivanje datuma kada bi trebalo da otpočnu pregovori sa ove dve zemlje.¹⁴² Srpsko vođstvo se javno solidarisalo sa tim njihovim stavom da bi, u suštini, relaksiralo svoju poziciju kada je bilo jasno da ni za Srbiju, zbog neuvođenja sankcija Rusiji i zastoja u reformama, neće biti formalnog napretka u pregovorima. Tako su lideri tri zemlje tom prilikom nastupili oportuno, *de facto* kao blok, kao i kada su doneli zajedničku odluku da oputuju u Brisel.

Samit lidera inicijative Otvoreni Balkan (OB) održan je početkom juna u Ohridu. Tri zemlje koje su formalno uključene u ovu inicijativu dogovorile su se i potpisale četiri sporazuma: Sporazum o međusobnom priznavanju akademskih kvalifikacija, Sporazum o razumevanju u oblasti turizma na Zapadnom Balkanu, Sporazum o razumevanju u oblasti kulture i Sporazum o razumevanju o saradnji u oblasti poreskih administracija na Zapadnom Balkanu.¹⁴³ Iako su kao gosti samita bili prisutni i crnogorski premjer Dritan Abazović i predsedavajući Veća ministara BiH Zoran Tegeltija, nisu napravljeni koraci ka eventualnom proširenju inicijative, odnosno ka uključivanju ovih zemalja. Naredni samit je organizovan u septembru u Beogradu i tematski je delom bio vezan za zajedničku koordinaciju mera usled rasta cena energenata i hrane, kao i za pripremanje za izazove tokom naredne zime. Pored ponovnih gostiju iz Crne Gore, na samitu su bili prisutni i ministri inostranih poslova Mađarske i Turske, dok pozvani ministri iz Italije i Grčke nisu došli. Ministri poljoprivrede tri zemlje potpisali su Sporazum o mehanizmima za uspostavljanje prehrambene sigurnosti na Zapadnom Balkanu. Ministri nadležni za energetiku i infrastrukturu Srbije i Albanije potpisali su Memorandum o razumevanju između dvaju ministarstava, koji predviđa međusobnu podršku prilikom ulaganja u nove kapacitete, a naročito u vezi sa terminalima za tečni naftni gas u Albaniji.

138 „Kosovo odustalo od zahteva za Interpol”, *Kosovo Online*, 30. 6. 2022, <https://bit.ly/3Drg5c5>, 24. 10. 2022.

139 „Kosovski non-pejper: Prijem u UN nije uslov za članstvo u Savetu Evrope”, *Kosovo Online*, 20. 9. 2022, <https://bit.ly/3gEUd49>, 24. 10. 2022.

140 „Vučić: Na stolu je predlog Francuske i Nemačke da Kosovo uđe u UN, najveća greška Srbije što je prihvatile da EU rukovodi procesom konačnog rešenja Kosova”, *KosSev*, 8. 10. 2022, <https://bit.ly/3DsFXUI>, 24. 10. 2022.

141 Projekat *Nationals (Nacionalni interesi Republike Srbije: od osporavanja do legitimizacije)*, Rezultati istraživanja javnog mnjenja, avgust 2022, <https://bit.ly/3D5u45Q>

142 „Vučić, Rama i Kovačevski potvrdili zajedničko učešće na samitu EU-Zapadni Balkan u Briselu”, *Danas*, 22. 6. 2022, <https://bit.ly/3Ms7ubL>, 30. 9. 2022.

143 Inicijativa Otvoreni Balkan – Potpisani Sporazumi, Privredna komora Srbije, <https://bit.ly/3MjpuoN>, 3. 10. 2022.

Crnogorski premijer Dritan Abazović nagovestio je da postoji mogućnost da Podgorica napravi prve korake i da se priključi inicijativi, pošto se nada da će Crna Gora biti deo dogovora zemalja Otvorenog Balkana da pomažu jedna drugu u kriznim situacijama u snabdevanju hranom i energentima.¹⁴⁴ Strelice prema EU konkretno je uputio albanski premijer Rama, koji je podvukao negativno iskustvo balkanskih zemalja u vezi sa prvim reakcijama EU na pojavu pandemije COVID-19, napominjući da bi „ponovo uputio poziv da ne ponovi sa nama sramotno ponašanje koje se desilo tokom pandemije. Mi se veoma dobro sećamo da su zemlje Balkana morale da se okrenu Rusiji, Kini i Turskoj kako bi doatile lekare, vакcine i lekove“.¹⁴⁵ Srpski mediji su nastavili da daju veliki prostor i da pozitivno izveštavaju o ovoj inicijativi, pri čemu u njenoj promociji naglašenu ulogu ima predsednik Vučić. On je toj inicijativi dao posebno mesto u svom govoru pred Generalnom skupštinom Ujedinjenih nacija u Njujorku 21. septembra, rekavši da „pored neupitnih ekonomskih koristi ima širu dimenziju, povezuje ljudе različitih kultura i promoviše raznolikost“, te da „Srbija na taj način nastoji da doprinosi miru, stabilnosti i pomirenju u regionu“.¹⁴⁶

Otvoreni Balkan se po svom sadržaju delimično prepliće sa Zajedničkim regionalnim tržištem (CRM). Dva projekta ostaju deklarativno posvećena istim ciljevima međusobnog otvaranja tržišta. No, dok je CRM zasnovan na tome da svih šest članica Zapadnog Balkana treba da se ujednačeno kreću ka zajedničkom tržištu zasnovanom na principima četiri slobode, inicijativa Otvoreni Balkan otvara prostor za brži rad na tome kod politički zainteresovanih zemalja bez posebnih bilateralnih problema, koji bi ih u tom procesu ometale. Tako se bilateralni sporovi Beograda i Prištine mogu „zaobići“ u postojećoj formi inicijative Otvoreni Balkan, dok CRM zavisi od normalizacije odnosa dve strane, posebno u domenu slobode kretanja.¹⁴⁷ Takođe, uporedimo li inicijativu Otvoreni Balkan sa CRM-om, možemo uočiti da je rad državnih administracija unutar inicijative često netransparentan i da nisu uvek jasni naredni koraci.¹⁴⁸ Očigledno je da, za razliku od Otvorenog Balkana, CRM nema ni blizu takvu političku podršku u Beogradu (pa ni u Skoplju ni Tirani) i da je malo toga urađeno, osim što od samita Berlinskog procesa u Sofiji novembra 2020. godine postoji deklarativna posvećenost izgradnji zajedničkog tržišta šestorke Zapadnog Balkana.¹⁴⁹ Politička podrška CRM-u umnogome je vezana za značaj i aktivnost Berlinskog procesa u celini.¹⁵⁰ Za naredni samit Berlinskog procesa najavljeno je potpisivanje tri sporazuma o slobodi kretanja, koji uključuju i sporazume o međusobnom priznavanju ličnih karata, što će omogućiti jednostavnije prelaženje granica, te o međusobnom priznavanju fakultetskih i strukovnih diploma i svedočanstava, koji su svi usko vezani za funkcionisanje CRM-a.¹⁵¹ Izveštaj o napretku za 2021. godinu u oblasti razvoja CRM-a notira uspehe i evidentira prepreke, poput bilateralnih i statusnih problema (odnos Srbije i Kosova), manjka političke posvećenosti i konsenzusa na regionalnom nivou povodom razvoja slobode kretanja ljudi u širem smislu. Izveštaj kao posebne prepreke izdvaja određene slabosti administrativnih aparata i razlike koje postoje među zemljama Zapadnog Balkana u vezi sa stepenom usvojenosti pravnih tekovina EU.¹⁵²

Ministarski samit Procesa saradnje u Jugoistočnoj Evropi održan je u Solunu početkom juna. Samitu je prisustvovao i nemački kancelar Olaf Šolc u sklopu svoje multilateralne posete Balkanu. Ministar spoljnih poslova Srbije je u svom govoru na samitu ponovio da „razvoj regiona nije moguć bez očuvanja stabilnosti i unapređenja dobrosusedskih odnosa, čemu je Srbija u potpunosti posvećena“.¹⁵³

144 „Potpisani dokumenti o saradnji u okviru inicijative Otvoreni Balkan“, Beta, 2. 9. 2022, <https://bit.ly/3efII1Y>, 3. 10. 2022.

145 Ibid.

146 „Vučić: Srbija podržava teritorijalni integritet svih članica UN, uključujući Ukrajinu“, Radio Slobodna Evropa, 22. 9. 2022, <https://bit.ly/3EBeiBZ>, 4. 10. 2022.

147 *European engagement with the Western Balkans under the Berlin Process: analysing progress in 2020–2021*, The Balkan Forum, May 2022, str. 13–14, <https://bit.ly/3f2Mdte>.

148 „Western Balkans. From the Berlin Process to the Open Balkan Initiative. Prospects for the Accession Process“, IEMed Mediterranean Yearbook 2022, <https://bit.ly/3DsYoJf>.

149 *Western Balkans Leaders Declaration on Common Regional Market*, Berlin Process Summit, Sofia, 10. 11. 2020, <https://bit.ly/3rNbJoW>, 6. 10. 2022.

150 „The Berlin Process is unique, says German Diplomat“, DW, 14. 10. 2022, <https://bit.ly/3TFTrlw>, 15. 10. 2022.

151 „Berlinski proces: Analena Berbok pojačava tempo“, DW, 21. 10. 2022, <https://bit.ly/3sqCy2I>, 24. 10. 2022.

152 *Common Regional Market Report on Implementation for 2021*, Regional Cooperation Council, April 2022, str. 37, <https://bit.ly/3ExozPP>, 6. 10. 2022.

153 „Selaković u Solunu: Stabilnost i dobrosusedski odnosi važni za region“, RTV, 10. 6. 2022, <https://bit.ly/3fXpfn6>, 3. 10. 2022.

2.3. Bilateralni odnosi – ciklus javnih sukoba sa hrvatskim zvaničnicima

U celini gledano, bilateralni odnosi Srbije sa susedima ostaju u opsegu pozitivnih i produktivnih. Odnosi sa Crnom Gorom ušli su u period smanjenih tenzija i međusobnih medijskih napada, mada diplomatski spor oko zamene ambasadora Srbije, kom je u Podgorici uskraćeno gostoprimestvo, ostaje nerešen.

Prema Bosni i Hercegovini i dalje se vodi politika na dva koloseka, jedan sa zvaničnim Sarajevom i drugi sa zvaničnom Banjalukom. Tu dvojnost je predsednik Vučić istakao i u govoru pred Generalnom skupštinom UN, kada je istakao da „Srbija, uprkos mnogim neistinama i falsifikatima, podržava Dejtonski mirovni sporazum. Teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine i integritet Republike Srpske unutar Bosne i Hercegovine...”¹⁵⁴ Nedelju dana ranije, tokom obeležavanja novouspostavljenog praznika Dana srpskog jedinstva, slobode i zastave (15. septembar), na skupu u Bijeljini kao gost Republike Srpske rekao je: „Kad bi vi znali koliko mi volimo Republiku Srpsku i koliko nam znači, bez obzira na to koliko mi poštujemo Bosnu i Hercegovinu i sve druge...”¹⁵⁵ Istovremeno je to bio povod za svečano otvaranje radova na auto-putu Bijeljina–Rača (granični prelaz sa Srbijom), koji će bolje povezati semberijski kraj i severoistočnu Bosnu i Hercegovinu sa Beogradom.

U odnosima sa Hrvatskom nije bilo novih pozitivnih koraka niti približavanja stavova dve strane po pitanju graničnog spora. Odnosi su od jula ušli u novu fazu zaoštravanja. Hrvatske vlasti nisu 17. jula dozvolile predsedniku Vučiću da „privatno“ poseti Jasenovac, memorijalni kompleks posvećen žrtvama ustaških zločina iz Drugog svetskog rata, kako je on medijski bio najavio. Zvanični Zagreb je odbio tu posetu jer ona inicijalno nije bila adekvatno najavljena. Predsednik Vučić je nakon toga obavestio javnost da mu je u septembru 2021. poseta Jasenovcu odgođena i da je Hrvatska kao razlog navela svoju unutrašnju političku situaciju, a da mu je u martu 2022. preneto da „poseta nije dobrodošla u tom trenutku“.¹⁵⁶ Predsednik Vučić je apostrofirao da Hrvatska ne želi da ga pusti u službenu posetu Jasenovcu i da je zvaničnom Zagrebu ta lokacija problem: „Pokušali smo sve dogovorom, ali nikada nije bilo vreme za odlazak u Jasenovac i nikada neće doći vreme.“¹⁵⁷ Neposredna posledica tog diplomatskog sukoba bilo je otkazivanje dogovorene službene posete ministarke energetike Zorane Mihajlović Zagrebu.

Nakon što je Tužilaštvo za ratne zločine Srbije početkom avgusta podiglo optužnicu protiv četiri hrvatska pilota zbog ratnog zločina nad srpskim izbeglicama iz operacije „Oluja“ počinjenih avgusta 1995. godine, to je izazvao buru u odnosima dve zemlje i novu rundu javnog prepucavanja državnih funkcionera. Predsednik hrvatskog parlamenta Gordan Jandroković i hrvatski ministar branitelja Tomo Medved odbacili su optužnicu protiv hrvatskih pilota, uputili oštре kritike srpskim vlastima i nagovestili da će Zagreb zbog toga blokirati pregovore Srbije sa Unijom. Premijerka Srbije Ana Brnabić odgovorila je retoričkim pitanjem: „Jedna članica EU se usuđuje da javno kaže da, ukoliko tražite pravdu za ubistvo srpske dece..., da zbog toga ne možete da budete deo EU. To je vladavina prava? To su evropske vrednosti?“¹⁵⁸ Hrvatski premijer Andrej Plenković istakao je ranije poznato protivljenje Hrvatske pravnom principu univerzalne nadležnosti, koji je ugrađen u srpsko zakonodavstvo o procesuiranju ratnih zločina: „Nadležnost Srbije u predmetima koji se tiču navodnih počinjenja krivičnih dela na teritorijima drugih država, od državljana drugih država, za nas je neprihvatljiva već godinama, to ne dolazi u obzir.“¹⁵⁹

154 „Vučić: Srbija podržava teritorijalni integritet svih članica UN, uključujući Ukrajinu“, *Radio Slobodna Evropa*, 22. 9. 2022, <https://bit.ly/3EBeiBZ>, 4. 10. 2022.

155 „Srbija i Republika Srpska obilježili ‘Dan srpskog jedinstva’ u Bijeljini“, *Radio Slobodna Evropa*, 15. 9. 2022, <https://bit.ly/3ThDTEc>, 5. 10. 2022.

156 „Igra“ li Aleksandar Vučić po protokolu?”, *Radio Slobodna Evropa*, 18. 7. 2022, <https://bit.ly/3CNjvFO>, 5. 10. 2022.

157 „Aleksandar Vučić, Jasenovac, Srbija i Hrvatska: Kako državni zvaničnici mogu da putuju u inostranstvo“, *BBC News na srpskom*, 18. 7. 2022, <https://bbc.in/3ViayeH>, 5. 10. 2022.

158 Ana Brnabic @anabrnabic, 21. 8. 2022, <https://twitter.com/anabrnabic/status/1561414874709868551>, 5. 10. 2022.

159 „Plenković: Optužnica Srbije protiv pilota za Hrvatsku ne postoji“, *N1*, 29. 8. 2022, <https://bit.ly/3TbVuO0>, 5. 10. 2022.

Početkom oktobra došlo je do nove runde javnog međusobnog optuživanja usled dejstva šestog paketa sankcija protiv Rusije, koji zabranjuje uvoz ruske nafte morskim putem preko teritorije EU. Za kompaniju NIS to znači da se ruska nafta više ne može uvoziti ustaljenim putem, tankerima do hrvatske luke Omišalj i potom naftovodom JANAFO do rafinerije u Pančevu. Unutar EU nije napravljen dogovor o izuzeću trećih zemalja (uključujući u to i Srbiju) iz takve forme sankcija, dok je zvanični Beograd optužio Zagreb da je stajao iza takve forme sankcija. Srpski državni funkcioneri su tim povodom Hrvatskoj uputili do sada možda i najteže reči. Predsednik Vučić je tokom samita Evropske političke zajednice u Pragu 6. oktobra izjavio da je „Hrvatska radila samo svoj posao koji radi od '41. pa nadalje. Hrvatska samo radi svoj posao, sve ono što je radila prethodnih 70, 80 godina”, aludirajući na istovetnost današnje Hrvatske sa ustaškom NDH.¹⁶⁰ Ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin je, slično kao i u više prethodnih navrata, takođe javno napao Zagreb: „Nije ustašama i njihovim saveznicima važno da li nešto ima smisla, već da li će to naškoditi Srbiji. Ustaškim zahtevom koji je usvojila Evropska unija, Srbija je prisiljena da kupuje skupljnu iračku naftu i da tako gubi stotine miliona evra koje je mogla korisnije da upotrebi”.¹⁶¹ Premijerka Brnabić je ovaj slučaj povezala sa optužnicama hrvatskim pilotima: „Hrvatska je sankcije zatražila zbog toga što Srbija traži kažnjavanje odgovornih za zločin kod Bosanskog Petrovca u avgustu 1995. godine, kada su hrvatski avioni ubili civile, uključujući i decu.”¹⁶² Niz srpskih medija, manje ili više povezanih sa glavnom strankom na vlasti, koristilo je slične termine i u vestima i u komentarima.

PREPORUKE

- Potrebno je povećati efikasnost Tužilaštva za ratne zločine i ojačati institucionalnu saradnju sa partnerskim institucijama u susedstvu, pre svega u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini.
- Potrebno je na političku agendu staviti rešavanje preostalih graničnih pitanja sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom.
- Prilikom razvijanja regionalnih ekonomskih inicijativa potrebno je voditi računa o povezanosti napretka Zajedničkog regionalnog tržišta i Ekonomskog i investicionog plana Evropske unije.
- Potrebno je nastaviti dijalog Srbije i Kosova radi postizanja sporazuma o normalizaciji odnosa, uz jasnu posvećenost najodgovornijih političara transparentnom i tačnom tumačenju pregovaračkog procesa, značaja i domaćaja postignutih sporazuma i njihove praktične primene. Očigledno je koliki konfliktni potencijal ima trenutno stanje u odsustvu dugoročnih i uzajamno dogovorenih rešenja.

160 „Vučić: Hrvatska samo radi svoj posao koji obavlja još od 1941.”, *N1*, 6. 10. 2022, <https://bit.ly/3Mp4JrV>, 10. 10. 2022.

161 „Vulin o uvozu nafte: Hrvatska iskompleksirana ustaška država”, *N1*, 6. 10. 2022, <https://bit.ly/3ywIWZM>, 10. 10. 2022.

162 „Od 1. novembra bez ruske nafte za Srbiju, Brnabić kaže – ultimatum Hrvatske”, *N1*, 6. 10. 2022, <https://bit.ly/3CMj8Ls>, 10. 10. 2022.

3. JAVNI GOVOR O EVROPSKOJ UNIJI

Kritički govor srpskih zvaničnika o Evropskoj uniji u proteklom periodu je, kao i u prethodnom izveštaju, bio dominantno vezan za ovdašnu percepciju ruskog napada na Ukrajinu, za uvođenje niza sankcija Evropske unije Rusiji, kao i za posredan i neposredan uticaj koji kolaps odnosa između Unije i Rusije ima na Srbiju. S tim je u najužoj vezi i uspostavljena politika odbijanja poziva Evropske unije da se Srbija pridruži merama sankcija protiv Rusije, mada Srbija u Ujedinjenim nacijama i drugim forumima diplomatski osuđuje ruske akcije i ne priznaje nedavne aneksije četiri ukrajinske oblasti, koje je počinila Rusija.

U govorima predsednika Vučića, kao medijski daleko najekspresiranije ličnosti, može se uočiti složena, ambivalentna i kontradiktorna retorika o Evropskoj uniji. Ona podrazumeva slobodno korišćenje negativnih opaski, uz povremeno isticanje pozitivnog značaja Unije za Srbiju, pre svega u ekonomskom smislu. Takve poruke su potrebne kako bi se držala veza sa što većim spektrom biračkog tela i relevantnih političkih činilaca, kao i kako bi se zadržala sloboda političkog manevra kada se donose konkretne odluke. U zarobljenoj državi takve poruke upućene putem medija dominantno utiču na formiranje političke agende Vlade i kreiranje javnog mnjenja o Evropskoj uniji.¹⁶³ Zahvaljujući uzajamnom delovanju evroskeptičnih poruka koje šalje politički vrh i uvreženih stavova šire javnosti, možemo razumeti rezultate anketa javnog mnjenja o orijentisanosti građana Srbije. Ubrzo nakon početka ruskog napada na Ukrajinu u anketama je bio uočen pad podrške građana Srbije integraciji u EU. Po istraživanju Ipsosa, 35% građana bilo je „za”, a 44% protiv toga.¹⁶⁴ Junsко istraživanje koje je sproveo Demostat pokazuje slične rezultate, tako da 30-34% građana jasno i u datom trenutku podržava proces integracija u EU i usaglašavanje sa njenom spoljnom politikom (i eksplicitno po pitanju sankcija Rusiji), dok 43-56% građana ne podržava te korake.¹⁶⁵

Kao primer takvih poruka može da posluži izjava predsednika Vučića na samitu Iniciative Brdo–Brioni sredinom septembra: „Dolazim iz zemlje koja se nalazi na evropskom putu, neće da odustane od toga, ali u kojoj je EU najmanje popularna. Da danas imate referendum u Srbiji hoćete li da idete u EU ili ne, građani Srbije bi rekli ne.“ Istovremeno je izrazio i nadu da će se to „promeniti u narednim mesecima i godinama“. Naveo je da je jedan od glavnih razloga ovakvog stava pitanje teritorijalnog integriteta Srbije, jer su „svima puna usta teritorijalnog integriteta Ukrajine, a teritorijalni integritet Srbije su pogazili kao maljem. Ljudi u Srbiji tu vrstu licemerja ne mogu da prihvate, ali se nadam da će taj racionalni impuls kod građana da proradi u budućnosti i da ćemo da razumemo šta su nam stvarni interesi i da ćemo to uspeti da odvojimo od emocija“.¹⁶⁶ Nakon samita EU i država Zapadnog Balkana održanog u junu, predsednik Vučić je u javnom obraćanju u Srbiji rekao da vidi da u zemlji „postoji jedna velika histerija protiv Evropske unije (EU)“ i da narod ne smetne s umu kako „novac koji imamo, imamo zahvaljujući ogromnom broju investicija koje smo najvećim delom doveli iz EU-a i podršci koju imamo iz EU-a“.¹⁶⁷ Time je opet uokvirio EU kao dominantno ekonomskog partnera, a potom je povezao rat u Ukrajini sa pozicijom Srbije, tako da emotivni doživljaj bude potpuno jasno usmeren protiv zemalja EU: „Morate da razumete, jedan deo EU-a je u direktnom ratu protiv Rusije. Kako očekujete da o Srbiji pozitivno misli neko ko (Ukrajini) pošalje 12 velikih haubica, 30 tenkova i šest aviona, kako mislite da se ta zemlja ponaša prema nama?“¹⁶⁸ U skupštinskoj debati posvećenoj odnosu sa Kosovom sredinom septembra, predsednik Vučić je proširio stav, izjavivši da ne misli „da je Evropska unija onako poželjno mesto kao što je nekada bila“ i da nijedan od njegovih odlazaka na dijalog sa Prištinom u Brisel „nije bio skopčan ni sa čim lepim“.¹⁶⁹

163 „Može li Vučić da utiče na promenu javnog mnjenja u korist EU?“, *Danas*, 2. 7. 2022, <https://bit.ly/3TeMgR1>, 10. 10. 2022.

164 „Prvi put u istoriji većina građana Srbije protiv ulaska u EU – Veliko istraživanje Ipsosa: Ključni razlog za to su pritisici iz Brisela koje trpimo zbog Rusije“, *Blic*, 21. 4. 2022, <https://bit.ly/3DqytSd>, 24. 10. 2022.

165 „Spoljno-političke orijentacije građana Srbije“, *Demostat*, jun 2022, <https://bit.ly/3CZmaLf>, 24. 10. 2022.

166 „Vučić: Evropska unija nije popularna u Srbiji“, *Radio Slobodna Evropa*, 12. 9. 2022, <https://bit.ly/3VrftKj>, 10. 10. 2022.

167 „Vučić o samitu EU–Zapadni Balkan: Srbija nastavlja svoj evropski put“, *Anadolu Agency*, 25. 6. 2022, <https://bit.ly/3CqPoCt>, 10. 10. 2022.

168 Ibid.

169 „EU više nije onako poželjna“, *FoNet*, 13. 9. 2022, <https://bit.ly/3DqOE1V>, 24. 10. 2022.

I u lokalnim sporovima sa Hrvatskom i Kosovom prethodnih meseci kritika EU bila je upečatljiv deo nastupa državnog vrha, bilo da je kritikovana EU zato što nije dovoljno oštro reagovala na određene korake Zagreba ili Prištine,¹⁷⁰ bilo da je previše pasivna kada je reč o interesima Srbije (poput kritike u vezi sa naftovodom JANAFA kroz Hrvatsku). Tako je premijerka Brnabić optužila EU, rekavši da „sve ono što EU govori da Rusija radi – da koristi energetiku u političke svrhe, da je nesiguran i nebezbedan partner, da je nesiguran proizvođač – sve to su oni ovim uradili nama“. „Sramotna odluka“¹⁷¹ zaključila je govoreći o protoku ruske nafte kroz naftovod JANAFA nakon što sankcije EU prema ruskoj nafti stupe na snagu. U celini gledano, govor najviših državnih zvaničnika često je u raskoraku sa deklarisanim opredeljenjem Srbije da postane članica Evropske unije, što je uočeno kao poseban problem i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2022. godine¹⁷² i u prethodnom Alarm izveštaju koalicije prEUgovor.¹⁷³

170 „Beograd pred dijalog u Briselu oštro o EU“, *Radio Slobodna Evropa*, 15. 8. 2022, <https://bit.ly/3T10B3Y>, 10. 10. 2022.

171 „Brnabić: Otvoren akt neprijateljstva Hrvatske prema Srbiji“, *Politika*, 6. 10. 2022, <https://bit.ly/3rK3zxA>, 10. 10. 2022.

172 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu*, 12. 10. 2022, str. 3, 13, <https://bit.ly/3WA347F>.

173 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, prEUgovor, Beograd, maj 2022, str. 52, <https://bit.ly/AlarmMaj2022>.

4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

4.1. Uvod

U izveštajnom periodu objavljeni su izveštaji *Koordinacionog tela za sprovođenje Revidiranog AP 23* za I i II kvartal 2022 sa ponovljenim opštim preporukama.¹⁷⁴ Neke od njih su da izveštaji institucija budu jasni i vezani za indikator rezultata, da se izbegava ocena da „nije bilo aktivnosti”, kada je reč o aktivnostima koje se obavljaju kontinuirano, već da se umesto toga navede da je aktivnost završena za datu godinu, da je potrebno detaljnije navesti razloge za kašnjenje, da izveštaji koje usvoji Koordinaciono telo treba da budu dostupni i na internet stranama nadležnih institucija (što i dalje nije slučaj), da svi operativni planovi za sprečavanje korupcije budu objavljeni na internet stranama ministarstava koja su ih donela, da se unapredi izveštavanje u okviru mehanizma ranog upozoravanja.¹⁷⁵

Ministarstvo pravde najavilo je da će izraditi i objaviti izveštaj o ispunjenju prelaznih merila iz Poglavlja 23 još u proleće 2022. godine, ali to do kraja izveštajnog perioda (maj – oktobar 2022) nije učinjeno. Ministarstvo pravde je uložilo napor da unapredi saradnju sa organizacijama civilnog društva u vezi sa izradom pravosudnih zakona u okviru projekta „Podrška reformi pravosuđa u Srbiji”, koji finansiraju Evropska unija i Savet Evrope.

PREPORUKE

- Potrebno je unaprediti način izveštavanja o ispunjenosti Revidiranog AP 23, tako što će se u njima nalaziti i podaci, izveštaji, analize i dokumenta, koji potvrđuju da je aktivnost uspešno sprovedena. Takođe, treba ih učiniti javno dostupnim na internet stranicama nadležnih ministarstava ili Vlade.
- Neophodno je da se preporuke Koordinacionog tela za sprovođenje AP 23 odnose i na Ministarstvo pravde, a ne samo na druge organe u sastavu Koordinacionog tela i nosioce aktivnosti u AP23.

4.2. Pravosuđe

4.2.1. Jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa: izrada pravosudnih zakona radi usklađivanja sa ustavnim amandmanima

Do februara 2023. godine Srbija treba da usvoji pet ključnih pravosudnih zakona radi sprovođenja ustavnih promena, čiji je cilj jačanje garancija nezavisnosti pravosuđa. Sudijske i tužilačke grupe Ministarstva pravde izuzetno su brzo izradile radne tekstove pravosudnih zakona, ali javnost nije učestvovala u ovom procesu, nije bilo stvarnog uticaja pravničke stručne javnosti te je Ministarstvo pravde donelo presudne odluke. Radni tekstovi sudskih zakona nisu ispunili očekivanja u vezi sa uspostavljanjem čvrstih temelja za nezavisnost sudstva. Predložena rešenja ostavljaju zakonodavnoj i izvršnoj vlasti mogućnost da utiče na donošenje najvažnijih odluka u sudstvu. Radni tekstovi tužilačkih zakona su temeljno ograničeni prethodno usvojenim ustavnim rešenjima, koja održavaju strogu hijerarhijsku prirodu ovog organa. Uprkos pojedinim procesnim i terminološkim izmenama, zadržana je povezanost tužilaštva sa izvršnom vlašću.

¹⁷⁴ Izveštaj za III kvartal objavljen je krajem oktobra te nije mogao biti obrađen u ovom Alarm izveštaju.

¹⁷⁵ <http://bit.ly/3UUunrs>

Nedovoljno iskorišćen potencijal ustavnih promena

U prethodnom izveštaju koalicije prEUgovor utvrđeno je da je promenom Ustava Srbije učinjen značajan početni korak ka jačanju nezavisnosti pravosuđa, iako prostor za uticaj politike na ovu granu vlasti nije sasvim eliminisan.¹⁷⁶ Oko stava da su ustavne promene otvorile mogućnost jačanja nezavisnosti pravosuđa i da nisu uspostavile garancije nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva saglasni su gotovo svi relevantni akteri – predstavnici Vlade, koja je istovremeno i predlagač promene Ustava,¹⁷⁷ deo domaće stručne javnosti¹⁷⁸ i međunarodni akteri.¹⁷⁹

Zajednička je ocena da će tek usvajanje zakona koji regulišu položaj pravosuđa pokazati prave domete promene Ustava iz februara 2022. godine. Međutim, cilj ustavnih amandmana nije bio da se ostvarivanje podele vlasti tek „zagrebe“, a da se bitni elementi prepuste zakonskim rešenjima. Naprotiv, cilj je bio da najviši pravni akt uspostavi čvrste temelje nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva. Kako u trenutku promene Ustava nije bilo dovoljno političke volje da se učine ozbiljniji rezovi i da se sudstvo, a naročito tužilaštva oslobođe uticaja zakonodavne i izvršne vlasti, preostala je dobra vera da će to biti učinjeno usvajanjem novih zakona, koje je potrebno uskladiti sa ustavnim promenama. U međuvremenu, Vlada Srbije prikazuje ustavne promene i aktivnosti na izmeni pravosudnih propisa kao osnov napretka Srbije u ključnim oblastima evropskih integracija.

Ustavni zakon¹⁸⁰ je za usvajanje pet ključnih zakona iz oblasti pravosuđa – Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o visokom savetu sudstva, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva – odredio rok od godinu dana od dana stupanja na snagu ustavnih promena. Taj rok ističe 9. februara 2023. godine.

Izrada radnih tekstova pravosudnih zakona: ubrzana i sa presudnim uticajem Ministarstva pravde

Ministarstvo pravde je 15. aprila 2022. godine formiralo dve radne grupe za izradu pravosudnih zakona – Radnu grupu za izradu radnog teksta Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova i Zakona o visokom savetu sudstva (u daljem tekstu: Radna grupa za izradu sudskeih zakona) i Radnu grupu za izradu radnog teksta Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o visokom savetu tužilaštva (u daljem tekstu: Radna grupa za izradu tužilačkih zakona).

Već tokom formiranja radnih grupa pojavila su se sporna pitanja. Ministarstvo pravde je objavilo da su radne grupe počele da rade 6. maja 2022. godine,¹⁸¹ navodeći da su članovi radnih grupa ugledni pravni stručnjaci iz državnih organa, sudova, odnosno iz javnih tužilaštava, naučnih instituta, te profesori pravnih fakulteta i predstavnici advokature. Međutim, Ministarstvo je personalni sastav dve radne grupe objavilo tek nakon što je civilno društvo na tome insistiralo tokom sastanka Ministarstva i Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU).¹⁸² Sastav radnih grupa objavljen je dva meseca nakon što su grupe formirane i nakon što je izrada radnih tekstova zakona već poodmakla.

Sastav radnih grupa je personalno bio određen odlukom ministarke pravde. Zbog ove okolnosti, Upravni odbor Advokatske komore Srbije reagovao je sa opštenjem,¹⁸³ u kome izražava nezadovoljstvo zbog toga što je Ministarstvo u radne grupe imenovalo četiri advokata, o čijem imenovanju nije bila konsultovana Advokatska komora, iako je bila zainteresovana za delegiranje svojih predstavnika u radne grupe, što je

176 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u kластру 1 – maj 2022*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2022, str. 10, <https://bit.ly/AlarmMaj2022>.

177 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/37503/radni-tekstovi-sudskeih-zakona-pred-izvestiocima-venecijanske-komisije.php>

178 https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/boljevic-novi-zakoni-ce-jacati-nezavisnost-i-rad-sudstva_1344477.html

179 Ovakav stav je jasno izražen u izveštaju Evropske komisije o Srbiji iz oktobra 2022. godine, kao i Mišljenju Venecijanske komisije iz novembra 2021. godine.

180 Ovaj rok je određen članom 4 Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava.

181 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/36480/pocele-sa-radom-radne-grupe-za-izradu-seta-pravosudnih-zakona.php>

182 <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-sa-redovne-sednice-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-2/>

183 [https://aks.org.rs/sr_lat/odluka-i-saopstenje-upravnog-odbora-aks/](https://aks.org.rs/sr_lat/odлука-i-saopstenje-upravnog-odbora-aks/)

na vreme i predočila Ministarstvu. Ministarka je na ovo saopštenje reagovala izjavom da je ona prilikom sastavljanja radnih grupa bila pod pritiskom NVO i udruženja, ali da je iskoristila diskreciono pravo izbora članova radnih grupa, koje nije shvatila kao samovolju, već kao mogućnost da odabere lica koja će najviše doprineti izradi seta pravosudnih zakona.¹⁸⁴

Iako se Ministarstvo obavezalo na javnost rada tokom izrade radnih tekstova zakona, odbilo je da sastancima radnih grupa, u svojstvu posmatrača i bez prava glasa pri odlučivanju, prisustvuje predstavnik NKEU. Takođe, ukupan broj održanih sastanaka radnih grupa nije poznat. Zapisnici o radu radnih grupa nisu dostupni javnosti, dok je samo deo zapisnika sa višemesecnim zakašnjenjem poslat članicama NKEU. Radni tekstovi pet važnih i obimnih pravosudnih zakona izrađeni su za samo četiri meseca – od početka maja do početka septembra.

Tabela 1: Sastanci radnih grupa Ministarstva pravde za izradu pravosudnih zakona

Sastanci	Sudijska radna grupa	Tužilačka radna grupa
I (konstitutivni)		6. maj 2022.
II		13.maj 2022.
III		10–12. jun 2022.
IV		23–25. jun 2022.
V		2–4. jul 2022.
VI		13–15. jul 2022.
VII		19–21. jul 2022.
VIII		29–31. avgust 2022.
		22–24. jul 2022.

Legenda: Nije poznato da li je sačinjen zapisnik Zapisnik dostupan članicama NKEU, javno nedostupan

Iz zapisnika koji su dostupni samo malom broju strukovnih udruženja vidimo da članovi radnih grupa nisu glasali o rešenjima koja će biti sastavni deo radnih tekstova zakona, već su predloge iznosili kao niz alternativnih rešenja. U radu sudijske grupe je u nekim slučajevima moguće identifikovati predlagača alternativnih rešenja, dok u radu tužilačke grupe čak ni ovo nije moguće – navode se samo predlozi, bez onog ko ih je inicirao. Razmena mišljenja i diskusije članova radne grupe o predlozima (argumenti za ili protiv) u zapisnicima sudijske radne grupe izuzetno su ograničenog obima (tek trećina članova grupe se javljala za reč), dok takva diskusija u zapisnicima o radu tužilačke grupe potpuno izostaje.

Članovi radnih grupa su se saglasili da Ministarstvo pravde izvrši tehničku pripremu radnih tekstova zakona, a to je uključivalo i odabir rešenja koja će presudno uticati na budući položaj pravosuđa. Stoga je konačna odluka o sadržaju radnih tekstova bila u rukama Ministarstva. Ovo je ujedno i nepovoljna polazna osnova za nastavak rada na pravosudnim tekstovima, jer oni nisu rezultat konsenzusa, debate ili makar kompromisa, već predstavljaju splet rešenja prihvatljivih izvršnoj vlasti. U nastavku javnih konsultacija i javne rasprave mogućnost da se utiče na ovako formulisane zakonske osnove biće vrlo organičena.

Dodatno, na sajtu Ministarstva pravde možemo pronaći komentare¹⁸⁵ dve članice sudijske radne grupe – sudije Dragane Boljević i sudije Snežane Bjelogrlić. U komentarima na radni tekst Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova i Zakona o visokom savetu sudstva članice Radne grupe ukazuju da tekstovi objavljeni 13. septembra odstupaju od predloga koji je dala sudijska radna grupa i da je odstupanja

184 <https://rs.n1info.com/vesti/ministarka-pravde-bila-sam-pod-pritiskom-nvo-i-udruzenja/>

185 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

unelo Ministarstvo pravde u dva navrata – krajem avgusta i početkom septembra 2022. godine. Imajući u vidu važnost pravosudnih propisa o kojima je ovde reč, postavlja se pitanje legitimnosti sveobuhvatnog uticaja Ministarstva pravde Vlade Srbije na zakonske domete reforme pravosudnog sistema, s obzirom na to da je Vlada tokom izrade svih radnih tekstova pravosudnih zakona bila u tehničkom mandatu.¹⁸⁶

Radne verzije nacrta pet pravosudnih zakona prvo su dostavljene Venecijanskoj komisiji, a potom su predstavljene domaćoj javnosti. Krajem septembra Ministarstvo pravde pozvalo je sve zainteresovane strane da dostave svoje komentare na objavljene verzije. Na sastanku održanom 23. septembra sa članovima koalicije prEUgovor i Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 predstavnici Ministarstva pravde predstavili su radne tekstove zakonskih rešenja i saslušali načelne komentare učesnika, ali nisu ulazili u diskusiju. Venecijanska komisija je, između ostalog, 29. septembra održala onlajn sastanak sa predstvincima organizacija civilnog društva u vezi sa radnim tekstovima sudskega zakona. Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 objavila je krajem oktobra zbirni komentar na nacrte pet pravosudnih zakona.¹⁸⁷

Radni tekstovi sudskega zakona – neispunjena očekivanja

Ključna rešenja radnih tekstova pravosudnih zakona, koja se odnose na uspostavljanje podele vlasti, nisu ispunila najavljeni očekivanja. Odnosno, nakon promena Ustava ni radni tekstovi zakona ne stvaraju čvrste temelje za nezavisnost sudstva. Predložena rešenja ostavljaju mogućnost zakonodavnoj i izvršnoj vlasti da i dalje utiču na donošenje najvažnijih odluka, dok su neka od rešenja podložna širokim tumačenjima, koja mogu negativno uticati na nezavisnost sudstva.

Jedno od spornih mesta je svakako predloženi način odlučivanja Visokog saveta sudstva (VSS), koji od Narodne skupštine u potpunosti preuzima nadležnost izbora sudija, kao i gotovo sva druga pitanja vezana za upravljanje sudstvom. Autori ustavnih amandmana su način odlučivanja VSS-a „prevalili“ na zakonski tekst, izbegavajući da ovo pitanje urede u ustavnom tekstu. Način odlučivanja (kvorum i potreban broj glasova za donošenje odluke) presudno utiče na mogućnost političkih struktura da zadrže svoj uticaj na odlučivanje u sudstvu.

Radni tekst nacrta Zakona o Visokom savetu sudstva predviđa da VSS može odlučivati samo ako je prisutno osam članova, što *de facto* znači da će istaknuti pravnici, koje bira Narodna skupština, svojim neprisustvom moći da blokiraju rad Visokog saveta sudstva ili da prisustvo sednicama uslovjavaju za njih povoljnijem glasanjem sudske (7) većine. Tajno glasanje za predsednika i potpredsednika Visokog saveta sudstva i predsednika Vrhovnog suda, kao izuzetak od pravila o javnom glasanju, takođe budi sumnju u političke motive uspostavljanja takvih izuzetaka. Sporno je i zadržavanje rešenja, prema kome Sudski poslovnik donosi ministar pravosuđa, umesto VSS-a (uz saglasnost Ministarstva), kao i potpuni nedostatak budžetske autonomije sudske grane vlasti. U odobravanju sudskega budžeta, prema predstavljenim predlozima, ključnu reč će i dalje imati izvršna vlast, odnosno Vlada Srbije. Ovo će biti slučaj, iako je radni tekst Zakona o Visokom savetu sudstva predviđao konsultacije VSS-a i Ministarstva finansija o predlogu sudskega i budžeta VSS-a. Međutim, u slučaju da ne bude postignuto zajedničko rešenje, Narodna skupština, odnosno politička vlast će pri usvajanju zakona donositi konačnu odluku o budžetu kojim raspolaže sudstvo.

Predložena pravila o javnosti rada Visokog saveta sudstva nisu u skladu sa novim nadležnostima ovog tela i svode se na objavljanje godišnjeg izveštaja o radu. Umesto toga, bilo bi potrebno da VSS u potpunosti otvor svoje sednice za javnost, kao i da omogući tonsko i/ili video snimanje rada VSS-a i svih njegovih organa, poput izbornih komisija, koje ocenjuju i predlažu kandidate za izbor na sudske funkcije. Javnost rada VSS-a morala bi da prati dosadašnju javnost rada Narodne skupštine u odborima i plenumu prilikom odlučivanja o pravosuđu. Sednice odbora i zasedanje u plenumu su u potpunosti bile javne.

¹⁸⁶ Zakon o Vladi određuje da Vlada kojoj je prestao mandat može vršiti samo tekuće poslove i ne može predlagati Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte niti donositi propise. Izuzetak od ovog pravila je moguć samo ako je donošenje propisa vezano za zakonski rok ili to nalaže potrebe države, interesi odbrane ili prirodna, privredna ili tehnička nesreća.

¹⁸⁷ <https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/10/Zbirni-komentar-Radne-grupe-NKEU-za-Poglavlje-23-na-nacrte-pravosudnih-zakona.pdf>

Zakon o sudijama previše usko i nejasno definiše pravo na udruživanje sudija kao pravo na strukovno udruživanje radi zaštite svojih interesa i očuvanja nezavisnosti u radu. Ovakav koncept prava sudija na udruživanje nije u skladu sa međunarodnim standardima i isključuje pravo sudije da javno deluje u zaštiti vladavine prava. Usvajanje predloženog rešenja moglo bi dodatno da obeshrabri sudije da na bilo koji način javno istupaju u zaštiti podeli vlasti. Slično, nedovoljno određeno formulisana je i odredba o nespojivosti sudijskog posla sa drugim funkcijama ili privatnim interesima. Predloženo je da sudija ne može obavljati drugu funkciju, posao ili privatni interes, koji su suprotni dostojanstvu, odnosno koji narušavaju ugled i nezavisnost sudije. Etički odbor će odlučivati o tome koji poslovi su suprotni dostojanstvu, odnosno koji poslovi narušavaju ugled i nezavisnost sudije, što ovu vrstu nespojivosti čini neizvesnom, neodredivom i, samim tim, nepovoljnog po sudije koje bi unapred morale znati koji poslovi se smatraju nespojivim sa sudijskim.

Zakon o uređenju sudova preširoko definiše zabranu neprimerenog uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije, uključujući u to i korišćenje javnog položaja, medija i javnog istupanja kojim se utiče na tok i ishod sudskog postupka. Ovakva otvorena definicija neprimerenog uticaja, koja se ne odnosi samo na političke funkcionere već na sva lica, može obuhvatiti svako istupanje, kojim se kritikuje rad pravosudnih organa.

Mišljenje Venecijanske komisije o radnim tekstovima sudskih zakona

Venecijanska komisija je na plenarnoj sednici održanoj 21–22. oktobra 2022. godine usvojila mišljenje o radnim tekstovima Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova, Zakona o Visokom savetu sudstva,¹⁸⁸ dok će tužilački zakoni biti ocenjeni u odvojenom mišljenju, koje se očekuje do kraja 2022. godine.

Komisija je načelno pozdravila trud i vreme koje su srpske vlasti uložile u pripremu radnih tekstova zakona, za koje smatraju da su dobro strukturirani, jasno napisani i koji regulišu sva važna pitanja položaja sudstva. Kada je reč o sadržini radnih tekstova, Komisija je zaključila da, uprkos mnogim pozitivnim promenama, sprski pravosudni sistem i dalje karakteriše strogi hijerarhijski duh, koji se sastoji od višestrukih mehanizama evaluacije i kontrole.

Kao najkritičnije tačke sistema koji je predložen radnim tekstovima zakona, Komisija navodi da Ministarstvo pravde i dalje ima široka ovlašćenja pri usvajanju i kontrolisanju primene Sudskog poslovnika, da daje saglasnost u vezi sa sistematizacijom radnih mesta u sudovima, da predlaže sudije porotnike, kao da i dalje izuzetno utiče na odobravanje sudskog budžeta. Slična kritika upućena je i na brojne mehanizme kontrole koju vrše predsednici sudova – kako u funkcionisanju sopstvenih sudova, tako i u kontrolisanju rada sudova nižeg ranga. Ocijenjeno je da je predloženi kvorum za odlučivanje u VSS-u (8 glasova) previsok, s obzirom da otvara mogućnost blokade rada ovog organa.

Komisija je kritikovala i preširoku definiciju nedozvoljenog uticaja na sudije, koja u istu ravan stavlja uticaj političkih vlasti na sudske postupke i legitimnu kritiku rada pravosuđa, koju upućuju civilno društvo ili građani. Venecijanska komisija je apelovala da se zabrana sudijama da „politički deluju na drugi način“ preciznije definiše, jer u formi u kojoj je sada predviđena u Nacrtu zakona može onemogućiti sudije da javno diskutuju, pa čak i da glasaju na izborima.

Radni tekstovi tužilačkih zakona – ustavni okvir i manjak manevarskog prostora

Radni tekstovi Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva su, čak i uz najbolje namere, teško mogli da izbegnu tačke spoticanja koje su definisane ustavnim tekstrom. Podsetimo, Akt o promeni Ustava omogućio je da Vrhovnog javnog tužioca i dalje bira Narodna skupština, da Visoki savet tužilaca ima jednog izbornog tužioca manje (5) nego što je to bio slučaj prema prethodnom rešenju, čime tužioci ostaju u manjini u najvišem tužilačkom telu. Ministar pravde ostao je član ovog pravosudnog tela, uprkos brojnim upozorenjima međunarodnih institucija, u prvom redu Venecijanske komisije, da ovo rešenje nije prihvatljivo i da predstavnik izvršne vlasti, uz četiri istaknuta pravnika koje bira Narodna

188 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje br. 1088/2022 od 24. 10. 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)030-e)

skupština, ne mogu omogućiti da se javno tužilaštvo osamostali i oslobođi političkog uticaja.¹⁸⁹ Određeni napredak koji su omogućili ustavni amandmani – recimo zabranu reizbora Vrhovnog javnog tužioca – urušen je rešenjima ustavnog zakona, koji je tek reizabranoj Republičkoj javnoj tužiteljki omogućio da, nakon isteka tekućeg mandata bude birana ponovo, smatrajući njen četvrti izbor prvim izborom.

Tokom i nakon usvajanja ustavnih amandmana predstavnici izvršne vlasti i predstavnici tužilaca koji su podržali ustavne promene tvrdili su da je najveća promena ukidanje tzv. monokratskog, strogo hijerarhijski ustrojenog sistema javnog tužilaštva.¹⁹⁰ Ustav određuje da funkciju javnog tužilaštva više ne vrši samo Republički javni tužilac, već tri kategorije tužilaca: Vrhovni javni tužilac (nekadašnji RJT), glavni javni tužioci (nekadašnji javni tužioci) i javni tužioci (nekadašnji zamenici javnih tužilaca). Međutim, ovo poboljšanje je podložno kritici sa stanovišta njegovih suštinskih, a ne samo terminoloških dometa.

Ukoliko imamo u vidu rešenja radnog teksta Zakona o javnom tužilaštvu, upitno je da li će se hijerarhijski odnosi u javnom tužilaštvu ozbiljnije promeniti. U članu 4, stavu 4 radnog teksta Zakona o javnom tužilaštvu stoji da Vrhovni javni tužilac i glavni javni tužilac u rukovođenju javnim tužilaštvom imaju hijerarhijska ovlašćenja u odnosu na postupanje niže rangiranih javnih tužilaca u konkretnom predmetu. Zadržani su i mehanizmi obezbeđivanja hijerarhijskog uticaja – obavezno uputstvo, devolucija (preduzimanje radnji nižeg javnog tužilaštva koje vrši neposredno više tužilaštvo) i supstitucija (upućivanje predmeta drugom javnom tužilaštvu koje vrši neposredno više javno tužilaštvo). Pravni lekovi protiv hijerarhijskih ovlašćenja, poput prigovora na obavezno uputstvo, postojali su i u važećem zakonodavstvu, dok u novopredloženom obliku ne daju dovoljno osnova za zaključak da je monokratski sistem ukinut, već da će njegove pojedine akte preispitivati druga tužilačka tela, a ne isključivo Republički javni tužilac.

Najznačajnije pozitivne promene Ustava, koje detaljnije uređuje radni tekst Zakona o Visokom savetu tužilaštva, jesu one prema kojima će statusna pitanja položaja tužilaca biti u nadležnosti Visokog saveta tužilaštva, a ne u isključivoj nadležnosti Republičkog javnog tužioca. Međutim, i ova pozitivna promena ostaje u senci toga da većinu članova Visokog saveta tužilaštva bira Narodna skupština, a naročito u senci mogućnosti da se disciplinska odgovornost tužioca utvrdi glasovima sedam članova Saveta (dakle uz samo jedan glas člana iz reda tužilaca).

Imajući u vidu navedena ograničenja ustavnog teksta, predлагаčima Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Visokom savetu tužilaštva preostalo je malo manevarskog prostora za poboljšanje položaja tužilaštva, odnosno za njegovo značajnije osamostaljivanje od izvršne vlasti u strukturnom, finansijskom i operativno-organizacionom smislu.

PREPORUKE

- Potrebno je da Ministarstvo pravde objavi sve materijale (zapisnike, dokumenta), koji su korišćeni u radu sudske i tužilačke radne grupe koje je ono formiralo.
- Potrebno je postupak usvajanja pravosudnih zakona suštinski otvoriti za javnost tokom predstojeće javne rasprave – potrebno je uvažiti argumentovana pravna mišljenja za izmene radnih tekstova zakona.
- Sadržinu pravosudnih zakona je potrebno uskladiti sa ciljevima promene Ustava Srbije, koji su definisani Predlogom za promenu Ustava.
- Potrebno je, u skladu sa Poslovnikom o radu Vlade, objaviti izveštaj koji će se odnositi na javne rasprave i koji će opisati tok rasprave i obrazložiti prihvatljivost, odnosno neprihvatljivost predloga upućenih tokom javne rasprave.

189 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje br. 1027/2021 i 1067/2021 od 24. 11. 2021, para 28, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)019-e).

190 <https://uts.org.rs/brosure-o-radnim-verzijama-zakona-o-javnom-tuzilastvu-i-zakona-o-visokom-savetu-tuzilastva/>

- Radni tekstovi pravosudnih zakona bi u izmenama koje predstoje trebalo dodatno da isključe uticaj Ministarstva pravde na donošenje ključnih odluka o funkcionisanju sudstva i tužilaštva, kao i da umanje uticaj predsednika sudova na sudijski rad (i ograniče ga na tehničko-organizaciona pitanja).
- Potrebno je preispitati pravila o načinu odlučivanja u pravosudnim savetima kada je reč o kvorumu, potrebnom broju glasova za odlučivanje i izuzecima u kojima se zadržava tajnost glasanja.
- Potrebno je redefinisati pojmove nedozvoljenog uticaja na sudiju i zabrane političkog delovanja na drugi način, u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije.
- Potrebno je javnost rada Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva otvoriti za javnost u istoj meri, u kojoj je javnost bila obezbeđenja prilikom odlučivanja o pravosuđu u Narodnoj skupštini (otvorenost sednica, snimanje sednica i sl.).
- Skupštinski Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu treba da obezbedi punu transparentnost izbora „istaknutih pravnika“ za članove pravosudnih saveta.

4.2.2. Profesionalnost/stručnost/efikasnost pravosuđa

Više od 18 meseci kasne izmene Zakona o parničnom postupku (ZPP) i Zakonika o krivičnom postupku (ZKP).¹⁹¹

U II kvartalnom izveštaju o sprovođenju AP 23¹⁹² navodi se da će proširena Radna grupa za izmene Zakona o parničnom postupku, koja uključuje i predstavnike Advokatske komore Srbije, nastaviti sa radom nakon formiranja nove Vlade, i da se usvajanje očekuje do IV kvartala 2022. godine. I dalje nije moguće pronaći podatke o tome ko su članovi Radne grupe u prošrenom sastavu, u koju su ušli predstavnici advokatskih komora,¹⁹³ niti je novi Nacrt Zakona o izmenama i dopunama ZPP-a dostupan u na sajtu Ministarstva pravde u sekciji *radne verzije propisa*.¹⁹⁴

Mada je *Koordinaciono telo za sprovođenje Revidiranog AP 23* na sastanku sa Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji (NKEU) u decembru 2021. najavilo da će aktuelni nacrti zakona biti dostavljeni civilnom društvu kako bi ono moglo dati svoje komentare,¹⁹⁵ ni posle deset meseci poslednja verzija Nacrta zakona o parničnom postupku nije dostavljena NKEU.

Ministarstvo pravde, navodeći činjenicu da su predložene izmene i dopune sadržane u Nacrtu izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku, potvrđuje da je povezana aktivnost 3.5.1.1 – *Analiza usklađenosti procesnih zakona sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i naknadne izmene*, u potpunosti realizovana. Najveći broj komentara koji je Autonomni ženski centar imao na Nacrt zakona o parničnom postupku tokom javne rasprave u junu 2021. godine odnosio se upravo na neusaglašenost predloženih izmena sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći,¹⁹⁶ zbog čega je važno da aktuelna verzija Nacrta zakona bude što pre dostupna javnosti.

Koordinaciono telo za sprovođenje Revidiranog AP 23 navelo je da, zbog složenosti izmena i potrebe da se koordinira rad različitih institucija, izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku zahteva dodatno vreme, te da se usvajanje planira za IV kvartal 2022. godine.¹⁹⁷ Ne postoje podaci o tome da se Ministarstvo pravde radi prikupljanja mišljenja obratilo i organizacijama civilnog društva, koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i podršku žrtvama/oštećenima i sa kojima su u svakodnevnom kontaktu.

191 Aktivnosti 1.3.6.1. i 1.3.6.2.

192 Ministarstvo pravde, Izveštaj 2/2022 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 55, <https://bit.ly/3Wmwk1y>.

193 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/33635/saopstenje-sa-sastanka-odrzanog-dana-11062021-izmedju-ministra-pravde-i-predsednika-advokatske-komore-srbije-.php>

194 <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

195 Ministarstvo pravde, Izveštaj 4/2021 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 14, <https://bit.ly/3Wmwk1y>.

196 <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1738-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-parnicnom-postupku-komentari-azc>

197 Izveštaj 2/2022 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, op. cit., str. 55

¶ Istraživačka priča 3:

Zbog greške države izgubili su dom – još uvek niko nije odgovarao

Porodici Mandić iz istoimenog sela kod Zaovinskog jezera je tokom klizišta 2019. godine uništen dom. Zaovinsko jezero je veštačko jezero, koje je napravljeno da se iz njega izvuče voda za obližnju reverzibilnu Hidroelektranu Bajina Bašta, i to samo kada je najpotrebnejše, tj. u slučajevima kvarova (na elektromreži), nestašica struje i incidenta u energetskom sistemu države. Jezero iz kog je povučena voda ponovo treba da se napuni. Elektroprivreda Srbije (EPS) naglo je izvukla veliku količinu vode iz jezera u martu 2019., što je pokrenulo klizište.

Istraživanje Centra za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)¹⁹⁸ pokazuje kako ni tri godine kasnije EPS nije oštećenima nadoknadio štetu, niti je bilo ko odgovarao zbog uništavanja prirode.

Meštani svoju pravdu traže pred Višim sudom u Užicu i od EPS-a zahtevaju naknadu štete za uništene objekte, šume, voćnjake i livade. Pored toga, krivični postupak, koji je Ministarstvo zaštite životne sredine pokrenulo protiv EPS-a i Milorada Grčića, nekadašnjeg čelnika kompanije, zbog uništavanja prirode, ekspresno je rešen, tako što je prijava odbačena nakon šest meseci. Razlog je bio to što EPS nije izvukao vodu ispod biološkog minimuma, već 16 metara iznad njega, pa je zamenik javnog tužioca Saša Nešović prijavu odbacio, jer „poremećaji ekosistema nisu posledica bilo kakvog kršenja propisa”.

Zaovinsko jezero je dom više desetina vrsta riba, a oscilacije nivoa vode loše utiču na riblji fond. Meštani tvrde da EPS i dalje naglo izvlači vodu iz jezera i tako ugrožava one koji od njega žive, kao i živi svet u jezeru.

PREPORUKA

- 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, kojim se te zakonske izmene predviđaju.

4.2.3. Ratni zločini

Učinak rada Tužilaštva za ratne zločine u proteklih pet godina više je nego skroman uprkos povećanim ljudskim resursima. Smanjuje se broj optužnica ovog Tužilaštva na godišnjem nivou, optužnice nisu dovoljno potkrepljene i brojne su manjkavosti donetih presuda domaćih sudova u postupcima za ratne zločine, na koje ukazuje civilno društvo. Nedostaju istrage protiv najodgovornijih pripadnika vojske i policije, koji su tokom sukoba zauzimali visoke pozicije, a koji su i danas aktivni u javnom životu. Primena instituta suđenja u odsustvu u Srbiji i regionu pogubna je za proces suočavanja sa prošlošću i predstavlja korak unazad u procesuiranju ovih zločina.

Utvrđivanje individualne krivične odgovornosti za ratne zločine počinjene tokom 1990-ih godina deo je formalnih uslova za pristupanje Srbije Evropskoj uniji u okviru Poglavlja 23.¹⁹⁹ U godišnjim izveštajima Evropska komisija redovno podseća Srbiju na obavezu da procesuira odgovorne za ratne zločine, naročito one koji su tokom ratova zauzimali visoke pozicije, ali i da obezbedi pravni okvir, kojim bi se omogućilo suđenje po komandnoj odgovornosti. Takođe, Srbija treba da unapredi regionalnu saradnju i saradnju sa Rezidualnim mehanizmom. U izveštaju o napretku Srbije za 2022. godinu naročito je istaknuto da Srbija ima obavezu da poštuje presude MKSJ-a, ali i da predstavnici vlasti treba da prestanu sa praksom glorifikacije osuđenih za ratne zločine.²⁰⁰

198 <https://www.cins.rs/zbog-greske-drzave-izgubili-su-dom-jos-uvek-niko-nije-odgovarao/>

199 Prelazno merilo 1.4.

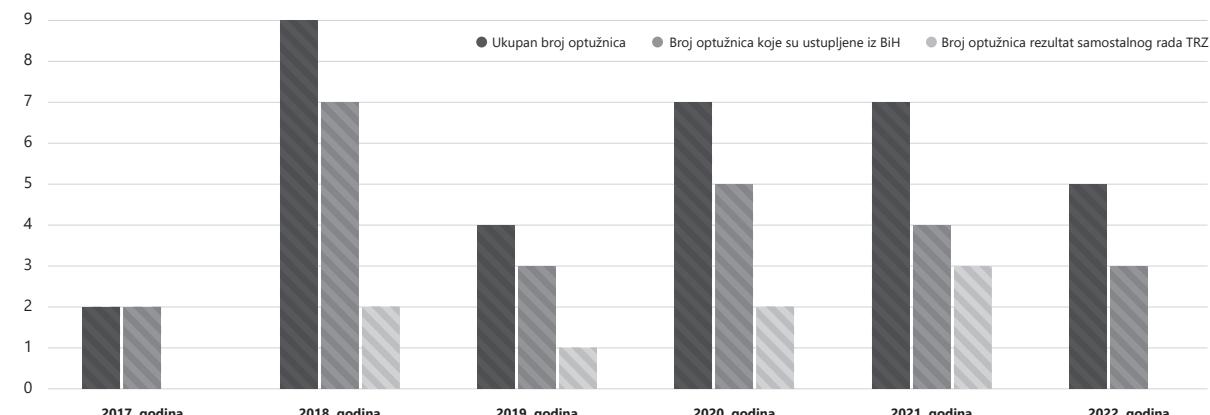
200 Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju za 2022. godinu, op. cit., str. 26–27.

Fond za humanitarno pravo (FHP) jedina je nevladina organizacija iz Srbije, koja u kontinuitetu prati i analizira sva suđenja za ratne zločine pred domaćim sudom i o tome obaveštava domaću i međunarodnu javnost. Poslednjih godina FHP je u više navrata izveštavao javnost o smanjenju broja optužnica TRZ-a na godišnjem nivou, o nedovoljno potkrepljenim optužnicama, ali i o manjkavostima donetih presuda domaćih sudova u postupcima za ratne zločine. Godinama unazad FHP podnosi krivične prijave TRZ-u, pozivajući ga da pokrene istrage protiv najodgovornijih pripadnika vojske i policije, koji su tokom sukoba zauzimali visoke pozicije. Tako je FHP još 2006. godine obavestio TRZ da postoji sumnja da je Svetozar Andrić odgovoran za zločine počinjene u Vlasenici (BiH), kao i one u logoru Sušica,²⁰¹ a 2018. godine je podneo i krivičnu prijavu.²⁰² U tom trenutku Svetozar Andrić se nalazio na mestu zamenika predsednika opštine Novi Beograd, a danas je član Gradskog veća u Beogradu, na predlog gradonačelnika grada Beograda Aleksandra Šapića.²⁰³

Svetozar Andrić nije jedini visokopozicionirani pripadnik vojske, koji je aktivan u javnom životu Srbije, a protiv kog je FHP podneo krivičnu prijavu. Prijave su podnete i protiv Ljubiše Dikovića,²⁰⁴ Dragana Živanovića²⁰⁵ i Božidara Delića²⁰⁶ – komandanata brigade Vojske Jugoslavije tokom sukoba na Kosovu. Tužilaštvo za ratne zločine nije postupilo ni po jednoj krivičnoj prijavi FHP-a, odnosno nije podiglo optužnicu protiv ovih prijavljenih lica.

Petogodišnji mandat tužioca za ratne zločine Snežane Stanojković ističe krajem 2022. godine. Početak njenog mandata 2017. godine poklopio se sa početkom primene prve Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina. Od 2017. godine do danas TRZ je podigao ukupno trideset i četiri optužnice za ratne zločine. Od tog broja, dvadeset četiri su rezultat regionalne saradnje sa pravosuđem BiH, dok je samo deset optužnica rezultat rada TRZ-a.²⁰⁷ Ukoliko se u obzir uzme da se tokom godina broj zamenika tužioca za ratne zločine povećavao i da TRZ danas ima ukupno jedanaest zamenika, učinak rada ovog Tužilaštva je i više nego skroman.

Ilustracija 2: Broj podignutih optužnica za ratne zločine u Srbiji u periodu 2017–2022. godine



201 Fond za humanitarno pravo zahteva pokretanje istrage protiv Svetozara Andrića i Tome Kovača, <http://www.hlc-rdc.org/?p=13587>.

202 Krivična prijava protiv Svetozara Andrića, <http://www.hlc-rdc.org/?p=34855>.

203 Nova: Svetozar Andrić, osnivač logora Sušica, novi član Gradskog veća Beograda, <https://rs.n1info.com/vesti/nova-svetozar-andric-osnivac-logora-susica-novi-član-gradskog-veca-beograda/>.

204 Ljubiša Diković je tokom sukoba na Kosovu bio komandant 37. motorizovane brigade Vojske Jugoslavije, u čijoj je zoni odgovornosti, prema podacima FHP-a, ubijeno oko 1400 albanskih civila. Od 2011. do 2018. godine nalazio se na mestu načelnika Generalštaba Vojske Jugoslavije. Fond za humanitarno pravo je javnosti predstavio dva dosje – „Ljubiša Diković“ i „Rudnica“ – u kojima su izneti dokazi o ubistvima, silovanju, pljački i proterivanju albanskih civila na deset različitih lokacija, koji su počinjeni tokom sukoba na Kosovu. Do danas, TRZ nije podiglo optužnicu ni za jedan od ovih zločina, a FHP nema podatke ni da li je TRZ pokrenulo istragu za ove zločine. Diković je penzionisan 2018. godine, kada mu je predsednik Srbije Aleksandar Vučić uručio orden Karađorđeve zvezde prвог reda.

205 Tokom sukoba na Kosovu Dragan Živanović je bio komandant 125. motorizovane brigade VJ, u čijoj je zoni odgovornosti, prema podacima FHP-a, ubijeno oko 1800 albanskih civila. Protiv Živanovića je TRZ 2014. godine pokrenulo istragu, ali je nakon tri godine donelo odluku da odustane od krivičnog gonjenja.

206 Božidar Delić je bio komandant 549. motorizovane brigade VJ, u čijoj zoni odgovornosti je, prema podacima FHP-a, ubijeno oko 2100 albanskih civila. Protiv Delića je FHP podneo i dve krivične prijave Tužilaštvu – za zločin počinjen u selu Landovica i Trnje. Iako je TRZ podiglo optužnicu za zločin počinjen u selu Trnje, tom optužnicom nije obuhvaćen Božidar Delić. Tokom svoje karijere Delić je bio i član Srpske radikalne stranke, pokreta „Ljubav vera nada“, ali i Srpske napredne stranke. Preminuo je 2022. godine i u tom trenutku se nalazio na mestu potpredsednika Narodne skupštine.

207 Podaci Fonda za humanitarno pravo.

Procesuiranje ratnih zločina u Srbiji: presek stanja

Sukobi tokom devedesetih godina na prostoru bivše Jugoslavije obeleženi su teškim, sistematskim i masovnim kršenjem međunarodnog humanitarnog prava. U sukobima je život izgubilo više od 130.000 osoba, među kojima je većina civila. Za više od 10.000 osoba se još uvek traga. Desetine hiljada ljudi su bile zatvorene u logorima, gde su preživele torturu, seksualno nasilje, nečovečno postupanje i druge vidove nasilja i poniženja. Oko 4,5 miliona osoba je prisilno napustilo svoje domove. Sukobe su obeležila velika razaranja i pljačka privatne i društvene imovine, privrednih dobara, kulturnih i religijskih objekata.²⁰⁸

Nakon usvajanja Rezolucije 1503 u Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija 2003. godine, kojom je najavljen kraj mandata Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), a države naslednice bivše Jugoslavije pozvane da ojačaju domaće kapacitete za procesuiranje ratnih zločina, Republika Srbija je donela Zakon o organizaciji nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, kojim su uspostavljene specijalizovane institucije za procesuiranje ratnih zločina – Tužilaštvo za ratne zločine Srbije (TRZ), specijalizovana sudska veća, policijske jedinice za istrage i zaštitu svedoka, kao i služba za podršku svedocima i žrtvama.²⁰⁹ Doneti su i drugi zakoni i podzakonski akti, a zaključeni su i bilateralni sporazumi, kojima su stvoreni važni uslovi za procesuiranje ratnih zločina i za regionalnu saradnju.²¹⁰

Za devetnaest godina postojanja specijalizovanih institucija, pravosnažno je osuđeno osamdeset osoba za zločine počinjene u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini (BiH) i na Kosovu. Ukupno je optuženo dvesta dvadeset i dve osobe u devedeset i šesti predmeta.²¹¹ U predistražnoj fazi nalazi se još 1731 predmet.

✖ ALARM: Početak suđenja u odsustvu za ratne zločine pred sudom u Srbiji

Početkom avgusta 1995. godine avioni hrvatskog vazduhoplovstva u dva navrata granatirali su kolonu civila – na Petrovačkoj cesti i kod mesta Svodna na teritoriji BiH. U ta dva napada ubijeno je ukupno dvanaest srpskih civila, među kojima je bilo i četvoro dece, dok je više desetina osoba povređeno.

Za ovaj zločin TRZ je u junu 2022. godine podiglo optužnicu protiv četvorice hrvatskih pilota,²¹² uz predlog da se optuženima sudi u odsustvu. Više sud je početkom juna optužnicu potvrđio, a branici optuženih uložili su žalbu na tu odluku Apelacionom sudu. Krajem avgusta Apelacioni sud je doneo rešenje kojim je potvrđio optužnicu.²¹³ Pripremno ročište zakazano za oktobar 2022. pred odeljenjem za ratne zločine Višeg suda u Beogradu nije održano, jer ne postoji dokaz da su optuženi primili poziv za pripremno ročište. Sud još uvek nije doneo odluku o tome da se osuđenima sudi u odsustvu.²¹⁴

O ovom slučaju se u medijima dosta govorilo i pisalo. Iako je ovo možda najpoznatiji slučaj, on nije jedini. Naime, trenutno se pred sudom u Srbiji vodi postupak za ratni zločin u odsustvu optuženog.²¹⁵ Isto kao i u slučaju za zločin na Petrovačkoj cesti, i ovaj postupak se vodi protiv hrvatskog državljanina za zločine počinjene nad Srbima. Institut suđenja u odsustvu postoji u većini zakonodavstava i on je koristan i neophoran u određenim situacijama i u odnosu na određenu vrstu krivičnih dela. Međutim, u kontekstu ratnih zločina koji su počinjeni tokom ratova na prostoru bivše Jugoslavije primena tog instituta pogubna je za proces suočavanja sa prošlošću i predstavlja korak unazad u njihovom procesuiranju.

208 Ibid.

209 „Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 67/2003, 135/2004, 61/2005, 101/2007, 104/2009, 101/2011, 6/2015), član 2, 4.

210 Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije, <https://www.tuzilastvorz.org.rs/sr-lat/propisi/me%C4%91unarodni-i-bilateralni-ugovori>.

211 Podaci Fonda za humanitarno pravo.

212 Optuženi su Vladimir Mikac, Zdenko Radulja, Željko Jelenić i Danijel Borović.

213 Apelacioni sud u Beogradu – donete odluke ratni zločini avgust 2022. godine, <http://www.bg.ap.sud.rs/lt/articles/sluzba-za-odnose-sa-javnoscu/aktuelni-predmeti/ratni-zlocini/rz-donete-odluke/>, 3. 10. 2022.

214 „Proces nakon 27 godina: Odloženo ročište hrvatskim pilotima za Petrovačku cestu, Zagreb odbio da uruči pozive”, *Euronews Srbija*, 14. 10. 2022, <https://bit.ly/3sMaebe>.

215 Optužnica je podignuta protiv pripadnika Zbora narodne garde Branka Tunića zbog zlostavljanja, mučenja i ubistva jednog pripadnika Jugoslovenske narodne armije. Na osnovu anonimizovane optužnice koja se nalazi na internet strani TRZ-a, ova optužnica je podignuta u martu 2022. godine.

Zakonik o krivičnom postupku Srbije dozvoljava suđenja u odsustvu kada se za to ispune uslovi – da za to postoje naročito opravdani razlozi i da je optuženi u bekstvu ili da nije dostupan državnim organima Srbije. Dakle, ova dva uslova moraju biti istovremeno ispunjena kako bi se optuženom moglo suditi u njegovom odsustvu.²¹⁶ Iako je to u svom programu najavila još 2016. godine, Tužiteljka za ratne zločine Srbije sve do ove godine nije pribegla mogućnosti podizanja optužnica u odsustvu optuženog.²¹⁷

Suđenja u odsustvu – praksa drugih država Zapadnog Balkana

Županijski sudovi u Hrvatskoj već duže vreme sude u odsustvu optuženima koji nisu dostupni hrvatskim državnim organima. Prema izveštajima nevladinih organizacija iz Hrvatske, čak 70% ukupnog broja svih predmeta za ratne zločine vodi se u odsustvu. U 90% slučajeva reč je o srpskim državljanima, koji se nalaze na teritoriji Srbije, a optuženi su za zločine koji su počinili nad Hrvatima tokom trajanja sukoba.²¹⁸

Zakonodavstvo BiH ne dozvoljava suđenje optuženima koji nisu dostupni državnim organima BiH. U slučajevima kada je reč o optuženima koji se nalaze na teritoriji Srbije i koji su srpski državljeni protiv kojih je Tužilaštvo BiH vodilo istragu i podiglo optužnicu, taj predmet se ustupa TRZ-u nakon što se prethodno pribavi saglasnost žrtava da se taj proces vodi pred srpskim organima. Na taj način funkcioniše regionalna saradnja između domaćeg Tužilaštva i Tužilaštva BiH.²¹⁹

Slična je situacija i na Kosovu. Već duže vreme se govori o tome da je neophodno da kosovske institucije u svoje zakonodavstvo uvedu institut suđenja u odsustvu. U tom smislu je i Zakonik o krivičnom postupku više puta menjan. Poslednja izmena iz avgusta 2022. godine stupaće na snagu sledeće godine. Na osnovu poslednje izmene, suđenje u odsustvu će na Kosovu biti moguće ukoliko sud utvrdi da je optuženi dobrovoljno odsutan sa glavnog pretresa nakon što se prethodno pojавio na pripremnom ročištu ili glavnom pretresu.²²⁰

Pored toga što predstavlja rasipanje sredstava, jer u trenutku kada optuženi postane dostupan organima gonjenja taj postupak mora biti ponovljen, suđenje u odsustvu postaje i instrument za progon samo onih optuženih koji nisu pripadnici naroda države u kojima se ono odvija. Na taj način sudovi u Srbiji sudiće isključivo pripadnicima hrvatskih snaga ili kosovskim Albancima, jer oni nisu dostupni institucijama Srbije. S druge strane, institucije Hrvatske nastaviće da sude uglavnom srpskim državljanima u odsutnosti, kao što je to do sada bio slučaj. U slučaju da se zakonodavstvo u BiH promeni, u toj zemlji će se goniti uglavnom hrvatski i srpski državljeni, dok će na Kosovu suđenja u odsustvu biti uglavnom vođena protiv Srba koji ne žive na teritoriji Kosova. Na taj način će regionalna saradnja, koja ni prethodnih godina, uprkos brojnim potpisanim sporazumima, nije bila na zavidnom nivou i koja je bila predmet kritike EU i glavnog tužioca Rezidualnog mehanizma za krivične sudove Serža Bramerca, postati u potpunosti bespredmetna. Svaka država će suditi isključivo pripadnicima drugog naroda, koji im nisu dostupni, čime će se samo produbljivati jaz među susedima i stvarati slika da su samo pripadnici drugog naroda odgovorni za počinjene ratne zločine. Kada uzmemu u obzir da su suđenja za ratne zločine u Srbiji oduvek zavisila od političke volje i da nikada nisu odražavala iskrenu volju vlasti da se počinjeni kazne, a žrtve dobiju zadovoljenje pravde, početak suđenja u odsustvu u Srbiji može imati dalekosežne negativne posledice kako na odnose u regionu, tako i na efikasnost samih suđenja.

Ratni zločini i njihovo procesuiranje ne može da bude niti pravo niti obaveza samo jedne države, jer su zločini počinjeni na teritoriji cele bivše Jugoslavije, a optuženi, svedoci i žrtve se često nalaze na teritoriji više različitih država. Suđenja za ovu vrstu zločina ne smeju da budu dnevnapolitičko pitanje, koje će se koristiti kao sredstvo razračunavanja sa drugim narodima, već kao način da se oni koji su počinili

216 „Zakonik o krivičnom postupku”, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 – odluka US i 62/2021 – odluka US), član 381.

217 Program organizacije i unapređenje rada Tužilaštva za ratne zločine Snezane Stanojković, jun 2016. godine, <https://bit.ly/3DNN8qS>.

218 *Suđenja za ratne zločine izvještaj za 2020./2021. godinu. Sporo približavanje pravdi*, Documenta i Centar za mir, nenasilje i ljudska prava Osijek, https://documenta.hr/wp-content/uploads/2022/07/Izvjestaj_Sudjenja_za_ratne_zlocine_2020-2021.pdf, str. 7–8.

219 PROTOKOL Tužilaštva Bosne i Hercegovine i Tužilaštva za ratne zločine Republike Srbije o saradnji u progona počinilaca krivičnih dela ratnih zločina, zločina protiv čovečnosti i genocida.

220 Zakonik br. 08/I-032 o krivičnom postupku, član 303.

ubistva, silovanja, pljačke ili koji su učestvovali u masovnim egzekucijama i osnivanju logora, procesuiraju i kazne kako bi se poslala poruka da institucije kažnjavaju nezakonita ponašanja bez obzira na pripadnost određenom narodu. Suditi praznoj optuženičkoj klupi nema nikakvog opravdanja nakon skoro trideset godina od završetka sukoba. To neće dovesti do toga da žrtve osete da je pravda zadovoljena i da su njihove višedecenjske patnje prepoznate.

PREPORUKE

- Treba efikasnije procesuirati ratne zločine, odnosno povećati broj optužnica za ratne zločine i dati prioritet predmetima sa većim brojem žrtava, kao i predmetima protiv visoko rangiranih pripadnika vojske i policije.
- Potrebno je odustati od uspostavljanja prakse suđenja u odsustvu za zločine gde su žrtve srpske nacionalnosti, a optuženi državljeni susednih država.
- Predstavnici institucija Srbije treba da prestanu sa praksom podržavanja, veličanja i davanja prostora u javnom životu licima osuđenim za ratne zločine.
- Jačanje regionalne saradnje između tužilaštava, razmena dokaza, predmeta i informacija mora da bude prioritet domaćeg pravosuđa kako bi se prekinula praksa nekažnjivosti za počinjene zločine.

4.3. Borba protiv korupcije

S obzirom na to da je tokom izveštajnog perioda Vlada bila u tehničkom mandatu, nisu menjani antikorupcijski propisi, niti su pripremani novi, izuzev pravosudnih, koji su u vezi sa ranijim preporukama GRECO. Srbija je dobila veoma značajne preporuke za poboljšanje nekoliko zakona u petom krugu evaluacije GRECO, kao i u konačnom izveštaju misije ODIHR-a, u vezi sa čim državni organi nisu još uvek ništa preduzeli. Rad na novoj Strategiji za borbu protiv korupcije nije započet, niti ima vidljivih rezultata primene operativnih planova za borbu protiv korupcije u oblastima od posebnog rizika. Analize efekata ranijih mera za borbu protiv korupcije, koje su sačinjene u okviru primene Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23), ne pružaju dovoljno informacija za planiranje daljih reformi. Evropska komisija u svom izveštaju beleži „izvestan napredak”, iako su sve ključne preporuke u izveštaju iste kao i u prethodne dve godine. Nastavljeni su ili su pojačani svi negativni trendovi koji su konstatovani u prethodnim izveštajima, posebno kada je reč o javnim nabavkama, upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu i u javnoj upravi. Ovaj period obeležio je i izostanak reakcije nadležnih organa na potencijalne slučajeve korupcije na visokom nivou, koje su otkrili mediji ili koji proističu iz međusobnih optužbi političara, uključujući u to i one iz vladajuće partije.

4.3.1. Strateški okvir za borbu protiv korupcije: Nova kašnjenja i aktivnosti koje su „realizovane“ bez suštinskog rezultata

Vlada i Skupština tokom izveštajnog perioda nisu donosile akte predviđene Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23. Mnoge aktivnosti iz tog plana sproveli su drugi obveznici, tako da cilj zbog kog su planirane nije ostvaren. Iako je planirano da Radna grupa za izradu nove nacionalne Strategije za borbu protiv korupcije bude formirana u prvom kvartalu 2022. godine,²²¹ to do sada nije učinjeno, pa je izvesno da će donošenje ovog akta, koji Evropska komisija ističe kao jedan od ključnih prioriteta i u svom poslednjem izveštaju, kasniti.²²²

U ovom periodu nije bilo promene u sistemu praćenja i kontrole sproveđenja AP 23, tako da, kada je reč o borbi protiv korupcije, to čine i Koordinaciono telo za praćenje sproveđenja Akcionog plana za Poglavlje 23 (kvartalno izveštavanje) i Agencija za sprečavanje korupcije za potpoglavlje „Borba protiv korupcije“ (godišnje izveštavanje), primenjujući različite metodologije. Ministarstvo pravde je krajem jula objavilo izveštaj Koordinacionog tela (KT) o realizaciji Revidiranog AP 23 za drugi kvartal 2022. godine (u nastavku Izveštaj AP23 II/2022).²²³ Izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije o sproveđenju Akcionog plana u 2021. godini²²⁴ i dalje nije razmatran u Narodnoj skupštini. Štaviše, ovaj izveštaj Narodna skupština nije ni objavila na svom sajtu, iako se iz propratnog dopisa koji ide uz godišnji izveštaj o radu Agencije vidi da je i on podnet.²²⁵

Ponovo su neophodne izmene Zakona o sprečavanju korupcije

Veoma ilustrativan primer potrebe da se AP 23 periodično poboljšava jesu aktivnosti koje su vezane za Zakon o sprečavanju korupcije. Ako bi se gledalo ono što piše u AP, moglo bi se zaključiti da je reforma uspešno okončana, zato što su, na osnovu preporuka iz jedne analize koju je finansirala EU, 23. 9. 2021. usvojene izmene tog zakona,²²⁶ a potom je i GRECO tome dao pozitivnu ocenu u četvrtom krugu evaluacije.²²⁷ To je bio jedan osnov (od ukupno dva) da i Evropska komisija u svom godišnjem izvешčaju zaključi kako je Srbija načinila „izvestan napredak“²²⁸ u borbi protiv korupcije. Međutim, isti zakon je pred

221 <https://bit.ly/3E2YQOI>

222 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu*, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3WA347F>.

223 <https://bit.ly/3NKqbZa>. Izveštaj za treći kvartal nije bio dostupan u vreme pripreme ovog Alarm izveštaja (20. 10. 2022).

224 <https://bit.ly/3WBI41e>

225 <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-/u-sazivu-od-3-avgusta-2020.4690.html>

226 <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-skupstina-zakon-sprecanje-korupcije/31471220.html>

227 <https://rm.coe.int/-greco-greco-90-/1680a5ff35>

228 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022*, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3WA347F>.

aprilske izbore 2022. ponovo dopunjeno,²²⁹ a preporuke koje je GRECO dao u petom krugu evaluacije²³⁰ nedvosmisleno ukazuju na to da će ovaj zakon ponovo morati da se doraduje.

Prema ocenama Koordinacionog tela Vlade, primena Zakona o sprečavanju korupcije se „uspešno realizuje”, a takav zaključak izvodi se na osnovu prikaza statističkih pokazatelja, gde se vidi broj vođenih i okončanih postupaka. Sličan pristup primenjuje i EK u svojim izveštajima. U stvarnosti ovu ocenu je teško potkrepliti. Slično kao i u doba pre izmena Zakona, javnosti nisu dostupne sve odluke koje Agencija za sprečavanje korupcije donosi kada se sumnja da su javni funkcioneri povredili zakonske obaveze, pa se ne može izvesti zaključak da li je postupanje Agencije bilo dosledno, koliko je bilo ažurno i na koji način su pravila bila povređena. Naime, Agencija objavljuje samo odluke u onim slučajevima u kojima je donela neku od težih mera (npr. preporuka za razrešenje), a ne i odluke o izricanju opomena, informacije o tome protiv koga su pokrenuti prekršajni posupci ili podnete krivične prijave, niti rešenja o utvrđivanju prestanka druge javne funkcije po sili zakona.

Finansiranje stranaka: zakon menjan bez prethodne analize

Koordinaciono telo je navelo da je u potpunosti realizovana aktivnost kojom se menja „Zakon o finansiranju političkih aktivnosti tako da se jasno utvrde i razgraniče obaveze Agencije, DRI i drugih organa u postupku kontrole političkih aktivnosti i subjekata i precizno utvrde obaveze i mehanizmi za transparentnost finansiranja političkih subjekata u skladu sa kvalitativnom analizom primene odredaba Zakona”.²³¹ Međutim, ovaj zakon uopšte nije menjan na osnovu takve analize, pa je tvrdnja očigledno netačna. Da je analiza rađena, ona bi, na primer, morala da pokaže da se novouvedenim sistemom dostavljanja preliminarnih izveštaja o finansiranju kampanje ne obezbeđuje adekvatna transparentnost finansiranja.

Površnost realizovanja AP za Poglavlje 23 još je očiglednija kada je reč o uvođenju „obaveze direktora Poreske uprave da u godišnji ili vanredni plan poreske kontrole obavezno uvrsti davaoce finansijskih sredstava i drugih usluga političkim subjektima u skladu sa izveštajem Agencije o finansiranju političkih aktivnosti i subjekata”.²³² Aktivnost je realizovana tako da je stvorila brojne nove opasnosti (o čemu je bilo reči u ranijim Alarm izveštajima), jer je u član 36 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti doslovno preneto samo ono što стоји у таčki 2.2.2.2. AP, umesto da bude promišljeno i razrađeno.

Koordinaciono telo je za aktivnost – *Praćenje primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, uključujući i primenu odvraćajućih mera* – navelo da se uspešno realizuje, ali su ponovo dati samo statistički podaci, odnosno još jedan opis iz kog se ne vidi suština niti se može sagledati napredak. Iz statističkih prikaza vidi se koliko je postupaka pokrenuto, ali ne i koji je broj počinjenih prekršaja. Ne vide se razlozi za pokretanje prekršaja (npr. da li politički subjekt samo nije podneo izveštaj ili su uočene neke druge nepravilnosti), pojedine odluke Agencije se ne objavljuju, pa se ne može suditi o tome koliko su ažurne i dosledne. Ne objavljuju se ni odluke javnih tužilaca i sudova koji odlučuju u kaznenim postupcima. Kada je reč o obukama za primenu ovog zakona, one su organizovane u trećem kvartalu 2022. godine,²³³ ali, nažalost, ne i u doba kada su strankama bile najpotrebnije, odnosno u doba kada se odvijala izborna kampanja i kada su podnošeni izveštaji o troškovima.

Pristup informacijama: nedovoljno podataka

Još jedna aktivnost koja se „uspešno realizuje” jeste jačanje kadrovskih kapaciteta Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, pri čemu se u izveštaju ne navodi koliko bi trebalo da bude zaposlenih, te da li su nova zapošljavanja na neki način vezana za izmenu Zakona. Pored toga, jačanje kapaciteta i druge aktivnosti u oblasti pristupa informacijama ne tiču se samo Poverenika,

229 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2022/89-22%20-%20Lat..pdf>

230 <https://pescanik.net/greco-za-ponavljace/>

231 Izveštaj AP23 II/2022, str. 113.

232 Ibid., str. 113.

233 <https://www.acas.rs/cyr/news/297>

već i drugih organa, a najviše Upravnog suda, ali se to u izveštajima o sprovođenju AP 23 ne prati, iako su problemi znatno veći. Naime, iskustvo pokazuje da upravni sporovi traju godinama i da su mnoge odluke sporne.²³⁴

¶ **Istraživačka priča 4: Novi mehanizam zloupotrebe prava na pristup informacijama radi sticanja finansijske koristi**

Iako je jedan od razloga izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja bio uspostavljanje mehanizma za sprečavanje zloupotrebe prava radi sticanja finansijske koristi, po svoj prilici i u novom zakonu postoji način preko kojeg se može doći do budžetskog novca. Pre ovih izmena je zakonska mogućnost pokretanja prekršajnog postupka protiv odgovornih lica u organima vlasti u slučaju čutanja uprave korišćena za naplatu troškova vođenja takvog postupka uz angažovanje advokata, iako je reč o sasvim jednostavnim postupcima, gde pravna pomoć gotovo nikome nije potrebna. Zbog toga je, na predlog Poverenika, ova odredba izmenjena, pa oštećeni tražilac informacija mora prvo da se obrati Povereniku, koji zatim izriče prekršajni nalog protiv odgovornog lica, tako da nema troškova zastupanja koji bi mogli da budu naplaćeni.²³⁵

Nedavni slučaj, kada je Povereniku za mesec dana stiglo više od 5000 žalbi iz Vranja²³⁶, sugerije da je pronađen novi način za izvlačenje novca iz budžeta. Nakon što su mediji objavili ovu informaciju, jedna osoba, koja je sama poslala petinu pomenutog broja žalbi, povukla ih je. Ostale žalbe – a sve su glasile isto i odnosile se na informacije u vezi sa javnim nabavkama – podnele su još tri osobe i jedno udruženje iz Vranja. Sistem za naplatu troškova je sada unešekoliko drugačiji. Funkcioniše tako što se organima vlasti organizovano upućuje veliki broj zahteva za pristup informacijama, a zatim i žalbi Povereniku zbog njihovog postupanja ili žalbi na njihova rešenja. Poverenik ima na raspolaganju 60 dana da doneće odluku o žalbi, a taj rok ne može da ispuni zbog velikog priliva predmeta. Ukoliko to propusti da učini u roku, pa i u roku od sedam dana nakon poslate urgencije, tražilac može podneti tužbu Upravnom судu protiv Poverenika, u kojoj je uspeh zagarantovan.

Stvarna svrha zahteva, žalbi i tužbi jeste naplata troškova u sudskom postupku, a ne dobijanje informacija. Rešenje za ovaj vid zloupotrebe bi pre svega trebalo tražiti u omogućavanju da se pojednostavi i automatizuje postupak ulaganja tužbi zbog propuštanja Poverenika da postupi u roku (kako bi se zastupanje učinilo izlišnjim) ili značajnjem smanjenjem advokatske tarife za zastupanje u takvim predmetima, koje bi otklonilo glavni motiv korišćenja ovog pravnog sredstva. Nasuprot tome, bilo bi veoma opasno da se ovaj slučaj iskoristi za to da se u Zakon o slobodnom pristupu informacijama vrati mogućnost da se zahtev odbije zbog „zloupotrebe prava”, jer to podleže arbitarnom ocenjivanju, niti za to da se uvede mogućnost da organi vlasti odbijaju zahteve, pozivajući se na to da su previše opterećeni.

Profesionalizacija javne uprave: drastičan jaz između izveštaja i realnosti

O drastičnom jazu između izveštaja i realnosti rečito govori ocena da se „uspešno realizuje” i aktivnost u vezi sa okončanjem „svih započetih konkursa za popunjavanje položaja i započinjanje konkursnih postupaka za sva upražnjena radna mesta (uključujući i položaje na kojima su trenutno vršioci dužnosti).”²³⁷ Iako su neki konkursi zaista bili raspisani i okončani, rukovodioci državne uprave pretežno su u v.d. statusu već godinama. Kao što je koalicija prEUgovor pokazala u brzoj reakciji,²³⁸ problem je daleko ozbiljniji, jer je više od tri četvrtine odluka Vlade Srbije o postavljenju vršilaca dužnosti u državnoj upravi u poslednje dve godine bilo nezakonito. U 30% slučajeva Vlada je prekršila ne samo odredbe Zakona o državnim službenicima već i zakone fizike, time što je kao vreme kada službenici treba da stupe na dužnost odredila dan koji je u tom trenutku već bio prošao.

234 Na primer: <https://bit.ly/3UKIqRI>

235 <https://spikoalicija.rs/usvojene-izmene-zakona-o-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

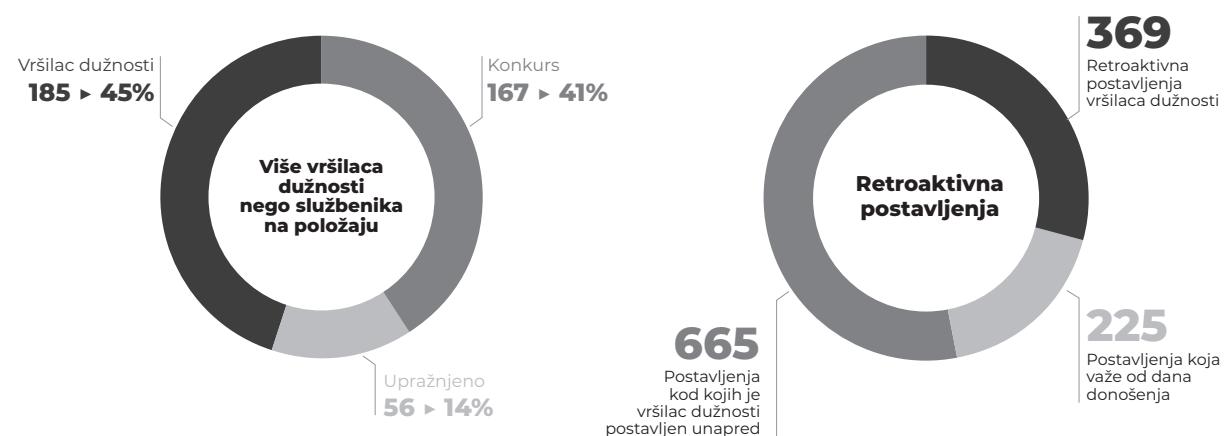
236 <https://www.cins.rs/nakon-pisanja-cins-a-povuceno-vise-od-1-000-zalbi-poslatih-povereniku/>

237 Izveštaj AP23 II/2022, str. 123.

238 PrEUgovor, Za uspostavljanje zakonitog stanja u državnoj upravi, Beograd, oktobar 2022, <http://bit.ly/3fTar9E>.

Za manje od dve godine rada, zaključno sa sednicom od 1. septembra 2022, odlazeća Vlada je donela čak 1258 rešenja o postavljanju vršilaca dužnosti u državnoj upravi, koja se odnose na 290 osoba. Od toga je 230 službenika postavljano između dva i osam puta uzastopno za vršioce dužnosti na period od tri meseca, iako Zakon dopušta da se to učini samo jednom. Samo po ovom osnovu, 972 rešenja (77%) bila su nezakonita, što znači da su postavljena lica rukovodila organima državne uprave bez osnova ukupno 2916 meseci. Pored toga, u 369 slučajeva Vlada je rešenja donela retroaktivno, time što je kao datum početka dužnosti odredila dan koji je u tom trenutku već prošao. Vlada je u proseku ove službenike vraćala u prošlost 13 dana, a u najdrastičnijem slučaju čak 188 dana. Nažalost, u izveštaju Evropske komisije se o ovom problemu govori samo kao o nedovršenoj profesionalizaciji, a ne kao o ozbilnjom narušavanju vladavine prava.

Ilustracija 3: Udeo vršilaca dužnosti i retroaktivnih postavljenja u državnoj upravi tokom mandata druge Vlade Ane Brnabić



Izvor: prEUgovor²³⁹

Kada su u pitanju antikorupcijske mere u državnoj upravi, ništa rečitiji nisu ni pokazatelji o primeni Kodeksa ponašanja, koje prati Visoki službenički savet. Aktivnost se „uspešno realizuje”, ali se ne prenose čak ni statistički pokazatelji o broju izrečenih sankcija zbog kršenja Kodeksa, a kamoli analiza efekata koje on ima na unapređenje integriteta državnih službenika.

Zaštita uzbunjivača: nepotpuno izveštavanje

Sintagmom „uspešno se realizuje” ocenjena je i aktivnost kontinuiranog praćenja sproveđenja Zakona o zaštiti uzbunjivača. Izveštaj o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača za 2021. godinu izrađen je i objavljen na zvaničnoj internet stranici Ministarstva pravde,²⁴⁰ ali sadrži podatke o tome da zakon primenjuje samo mali broj obveznika i sudova koji uzbunjivačima pružaju zaštitu. S druge strane, i dalje se ne prati kako primena ovog zakona utiče na postupanje državnih organa po prijavama uzbunjivača. Upravo to da državni organi ne postupaju po prijavama uzbunjivača istaknuto je u izveštaju Evropske komisije kao glavni problem, uz navođenje najistaknutijeg slučaja te vrste („Krušik”).²⁴¹ U izveštaju Ministarstva pravde takođe nema reči o tome da se razmatra eventualna potreba da se zakon unapredi, na šta ukazuje i EK. U izveštaju KT konstatuje se da nije bilo aktivnosti kojima bi se podigao nivo svesti građana o Zakonu o zaštiti uzbunjivača, kao i spremnost građana da deluju kao uzbunjivači.

239 PrEUgovor, *Za uspostavljanje zakonitog stanja u državnoj upravi*, op. cit. Napomena: podaci zaključno sa 1. septembrom 2022.

240 <https://bit.ly/3EieHc3>

241 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022*, op. cit., str. 30.

Interne revizije tek u polu državnih preduzeća

Prema podacima kojima raspolaže Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH), a koje prenosi KT, od ukupno 41 državnog preduzeća, koja obavljaju delatnost od opštег interesa, funkcionalnu internu reviziju ima samo 22, odnosno 54%. Osam od četrnaest obveznika ima jedinicu za internu reviziju, koja je popunjena sa minimum tri revizora. Ovo je jedna od najboljih ilustracija odsustva svesti i volje da se uspostavi sistem onako kako je planirano i predviđeno propisima. Državna revizorska institucija u svom izveštaju takođe navodi slične podatke.²⁴²

Istrage

Prema izveštaju KT, „delimično je sprovedena“ aktivnost međusobnog povezivanja podataka krivičnih istraga, odnosno formiranja bezbednog sistema za elektronsku razmenu informacija između javnog tužilaštava, policije, Uprave carina, Poreske uprave, ASK i drugih relevantnih organa. Nije, međutim, jasno šta podrazumeva delimično ispunjenje ovakve aktivnosti. Takođe, izveštaj KT iz jula 2022. sadrži ocenu da se „uspešno realizuje“ objavljivanje statistike sudskeih postupaka, iako u to vreme na sajtu Ministarstva pravde još nije bila objavljena statistika koja se odnosi na prethodnu godinu.

Prema navodima iz izveštaja KT, uspešno se realizuju obuke u vezi sa finansijskim istragama, dok finansijski forenzičari nisu bili uposleni svuda gde je predviđeno (VJT u Nišu, Kraljevu i Novom Sadu). Zanimljivo je da KT navodi kako Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK) ima dva finansijska forenzičara, dok se u izveštaju EK iz oktobra 2022. navodi da postoji samo jedan. Posebna odeljenja VJT-a za suzbijanje korupcije rade već pet godina, a prethodno je predviđen period od godinu i po dana da se pripreme uslovi za njihov rad. U izveštaju KT ipak stoji da kapaciteti TOK nisu dovoljni da bi se popunila sva radna mesta, a neće ni biti dovoljni sve dok ne bude izgrađena nova zgrada namenjena ovom tužilaštvu.

U izveštaju KT se navodi da nije sprovedena obuka sudija i tužilaca za primenu Krivičnog zakonika, da nije urađena analiza usklađenosti normativnog okvira RS sa preporukama FATF-a za vođenje finansijskih istraga paralelno sa krivičnim istragama, a na osnovu koje bi bio izrađen planski dokument u oblasti borbe protiv finansijskog kriminala.

Takođe, i dalje nije donet ni podzakonski akt iz čl. 16, st. 4 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, kojim bi bili uređeni rokovi, način postupanja i način službene komunikacije policije i javnog tužilaštva u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

S druge strane, kao uspešno realizovana navedena je aktivnost izmene propisa kako bi se ustanovila jedinstvena metodologija prikupljanja podataka, evidentiranja i statističkog izveštavanja o koruptivnim krivičnim delima. Analiza je, kako se tvrdi, pokazala da nije bilo potrebno menjati propise radi realizovanja ovog cilja.

Da bi aktivnosti u represiji korupcije bile bolje isplanirane, bilo bi veoma značajno da se upostavi jedinstvena evidencija za krivična dela sa koruptivnim elementom. U vezi sa ovom aktivnošću u izveštaju je navedeno da je upisnik uspostavljen i da se u njemu prikupljaju podaci u skladu sa pravilima o zaštiti podataka o ličnosti (Elektronskog registra koruptivnih predmeta, ERKP). O svojstvima sistema se govori u budućem vremenu, pa se navodi da će ERKP „kroz redovne i ad hoc izveštaje sa pravovremenim informacijama o statusu koruptivnih predmeta“²⁴³ otkrivati ‘uska grla’ tokom istraga u suđenjima za ovu vrstu predmeta i da će omogućiti identifikovanje strategija za povećanje efikasnosti rada četiri posebna odeljenja za suzbijanje korupcije u višim sudovima i višim javnim tužilaštvima. Takođe se navodi da će registar komunicirati sa postojećim sistemima za vođenje predmeta u sudovima i javnim tužilaštvima (AVP, SAPO), i da korišćenje aplikacije neće zahtevati uvođenje novih ili izmenu postojećih radnih procesa u pisarnicama. Ipak, zbog zavisnosti od SAPO programa, očekuje se da će sistem početi da se primenjuje od 1. januara 2023. godine.

242 <https://www.dri.rs/php/document/download/4724/1>

243 Izveštaj AP23 II/2022, str. 153.

Izmene strateškog okvira sa antikorpcionim elementima

Vlada je tokom izveštajnog perioda usvojila nekoliko strateških akata, koji bi se mogli pokazati kao relevantni za borbu protiv korupcije.²⁴⁴

Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022–2027. godine, u okviru stavke Mehanizmi kontrole kvaliteta, predviđa posebne mere za prevenciju i borbu protiv korupcije na graničnim prelazima. Akcioni plan za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji (za 2022)²⁴⁵ komentarisani je u poglavljiju o javnim nabavkama. Fiskalna strategija za 2023. godinu²⁴⁶ objavljena je početkom juna, što je u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Zanimljivo je da ova strategija, kao ni ranije, ne uočava korupciju kao jedan od rizika za ostvarivanje fiskalnih ciljeva.

Savet za borbu protiv korupcije – bez promena u tretmanu

Kad je reč o odnosu između Vlade i Saveta za borbu protiv korupcije, u poslednjem kvartalnom izveštaju vezanom za AP 23 ispravno se konstatiše da nema nikakvog napretka, a slična informacija ponovljena je i u izveštaju EK. Savet ne dobija povratne informacije o tome da li je Vlada razmatrala preporuke i zaključke ovog tela. Vlada ni u ovom periodu nije menjala odluku o osnivanju Saveta, niti je ojačala njegove budžetske i kadrovske kapacitete. Poslednji izveštaj o postupanju javnih tužilaštava po izveštajima Saveta odnosi se na 2021. godinu, ali bez informacija o eventualnom postupanju u tim predmetima u prvoj polovini 2022.

4.3.2. Preventivni antikorupcijski zakoni

Lobiranje nevidljivo javnosti, čak i kada postoje izveštaji

Kada je reč o primeni Zakona o lobiranju, koji je stupio na snagu 14. avgusta 2019. godine, i dalje teku obuke i registrovanje novih lobista, iako, sudeći po raspoloživim podacima, veoma mali broj njih dobija priliku da se tim poslom i bavi. Agencija za prevenciju korupcije je tokom 2022. godine, zaključno sa oktobrom, održala tri obuke za lobiste. U Srbiji je trenutno registrovano 44 lobista pojedinca, kao i tri firme koje se bave lobiranjem. Na sajtu Agencije nisu objavljene nove informacije o primeni Zakona o lobiranju, izuzev informacija o obukama i radionicama.

Zakonom ni na koji način nije unapređena transparentnost zakonodavnog postupka. Na osnovu podataka koje je organizacija „Transparentnost Srbija“, članica koalicije prEUgovor, pribavila od Agencije za sprečavanje korupcije, od početka primene zakona Agencija je dobila svega osam izveštaja lobiranih lica, od čega šest 2021. i dva tokom 2022. godine. U svim prijavljenim slučajevima lobiranje je vršio profesionalni lobista za klijente (kompanije, asocijacije i advokati). Lobirani su bili na funkciji direktora agencija i pomoćnika ministara ili ministra. S razlogom se može pretpostaviti da je slučajeva lobiranja, ako ne onih koje su vršili registrovani, a onda makar onih koje su vršili neregistrovani lobisti (predstavnici neposredno zainteresovanih privrednih subjekata i njihovih asocijacija), bilo daleko više. Naime, nije prijavljen nijedan slučaj u kome su lobirali neregistrovani lobisti, tako da postoji velika sumnja da se takvi slučajevi i ne prijavljuju.

Agencija je u svom godišnjem izveštaju, koji Narodna skupština još uvek nije razmatrala, preporučila da se Zakon izmeni kako bi se obezbedila transparentnost podataka sadržanih u izveštajima lobista, kao i podataka o kontaktima između lobista i javnih funkcionera ili lica zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, Agencija se nije potrudila da transparentnost rada lobista, kao i postupanja organa vlasti i lobiranih lica unapredi objavljuvaju onih informacija koje već poseduje. Iako je tokom 2022. izrađen novi sajt Agencije, na njemu nije ni predviđena rubrika u okviru koje bi bili objavljivani ovakvi podaci.

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

245 <https://bit.ly/3NVjovQ>

246 https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/632845/fiskalna-strategija-2023_138-cyr.zip

GRECO naknadno uviđa krupne nedostatke Zakona o lobiranju

U izveštaju GRECO u petom krugu evaluacije, koji je usvojen 25. marta 2022, a objavljen 5. jula 2022,²⁴⁷ nalaze se i veoma značajne ocene kvaliteta Zakona o lobiranju.

Iako je Zakon o lobiranju donet upravo na preporuku GRECO, datu u prethodnom evaluacionom krugu, nakon čega je Srbija u vezi sa tim dobila pozitivnu ocenu, veoma je važno istaći da je ista institucija sada pokazala spremnost da ukaže na dve najkrupnije manjkavosti tog zakona, od kojih su neke bile vidljive i tokom pisanja. Naime, GRECO je sada kao problem izdvojio to što se ovim zakonom uređuje samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima, a ne i ono koje se odvija tokom neformalnih kontakata lobista sa predsednikom, premijerom, ministrima i njihovim savetnicima. Drugi veliki problem na koji GRECO ukazuje jeste to što ne postoji obaveza funkcionera i državnih organa da objave ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio.

Šire gledano, u vezi sa ovim pitanjem jeste i problem nepoštovanja pravila o održavanju javnih rasprava u pripremi zakona, na koji je GRECO takođe ukazao, pozvavši se pritom i na studiju²⁴⁸ organizacije „Transparentnost Srbija“ o slabostima zakonodavnog postupka. GRECO je dodatno preporučio da se obrazlože razlozi i uticaji na promene zakona, do kojih dolazi nakon okončanja javne rasprave.

Evropska komisija je u svom izveštaju takođe posvetila veliku pažnju ispunjavanju preporuka GRECO, ali nije samostalno elaborirala ove probleme. Do sada nije bilo nikakvih aktivnosti državnih organa kojima bi se poboljšali ovaj zakon ili praksa. Prva prilika za to bi moglo da bude razmatranje izveštaja Agencije za sprečavanje korupcije, koji, kako je već opisano, sadrži i predlog da se poveća javnost podataka o lobiranju.

Rizici od korupcije u nacrtima zakona: mišljenja Agencije nisu tražena, jer se na zakonima nije radilo

Od 1. septembra 2020. godine ministerstva su, kad god pripremaju nacrt nekog zakona, dužna da od Agencije za sprečavanje korupcije zatraže mišljenje o tome da li on sadrži rizike od korupcije. Međutim, ova obaveza se odnosi samo na one zakone kojima se uređuju određene oblasti,²⁴⁹ iako takve rizike može da sadrži bilo koji propis. U izveštajnom periodu Agencija nije od ministerstava dobijala nacrte zakona (jer nacrt nije ni bilo). Inače, Agencija i dalje ne objavljuje mišljenja i preporuke koje je dala ministerstvima, kao ni informacije o njihovom potonjem postupanju, usled čega su dodatno ograničeni efekti ove antikorupcijske mere. Na sajtu postoji za to predviđena rubrika, ali su u njoj objavljena samo mišljenja koja je Agencija davala i pre nego što je dobila zakonska ovlašćenja.²⁵⁰

Javne nabavke: još manja konkurenca, nedovoljna kontrola

U oblasti javnih nabavki tokom 2022. godine nije bilo značajnih promena u odnosu na prethodnu. Posmatrajući podatke sa Portala javnih nabavki tokom prvih devet meseci, može se očekivati da tokom 2022. godine bude raspisan sličan broj postupaka kao i tokom 2021. godine – procena je da će ih biti između 48 i 49 hiljada. Takođe bi tokom 2022. godine trebalo očekivati sličan broj pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva – između 1400 i 1500. Može se očekivati i da poraste ukupna vrednost javnih nabavki usled porasta cena mnogih dobara, usluga i radova. Ovome su najviše doprineli rat u Ukrajini, energetska kriza u Evropi, kao i inflacija u Srbiji, a tek će se iz godišnjeg izveštaja Kancelarije za javne nabavke (KJN) saznati da li je i koliko je porasla vrednost svih javnih nabavki, kao i njihov udeo u BDP-u.

247 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>

248 Transparency Serbia, *Grand Corruption and Tailor-Made Laws in Serbia*, Belgrade, 2021, <https://bit.ly/3G5Z3lo>.

249 To su: zdravstvo, obrazovanje, privatizacija, javne nabavke, policija, carina, porezi i lokalna samouprava. Oblasti su utvrđene u Akcionom planu za Poglavlje 23.

250 <https://www.acas.rs/cyr/opinions/33>

Izveštaj Kancelarije za javne nabavke o monitoringu²⁵¹ objavljen je na sajtu Narodne skupštine tek nakon konstituisanja njenog novog saživa u avgustu 2022, a bio je predmet rasprave pred skupštinskim odborom u oktobru.²⁵² Ipak, rasprava nije bila fokusirana na podatke iz izveštaja, a predlog zaključka ne sadrži ništa osim predloga da se ovaj izveštaj, kao i godišnji izveštaj o radu Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, prihvati.

Kao i prethodni, i ovaj izveštaj KJN objavljen je kao skenirani dokument, koji je pritom jedva čitljiv. U izveštaju se navodi da je Kancelarija tokom 2021. godine pratila 258 postupaka, što je manje nego što je to bio slučaj 2020. godine (kada ih je bilo 274). Imajući u vidu da je tek 0,5% postupaka bilo podvrgnuto monitoringu, obim praćenja zakonitosti postupaka javnih nabavki može se oceniti kao izuzetno mali. Članica koalicije prEUgovor „Transparentnost Srbija“ predložila je u komentarima na Nacrt Akcionog plana da se broj monitoringa u 2022. godini poveća na 500, što je prihvaćeno. Takođe, trebalo bi unaprediti i informisanje podnositaca o ishodu njihovih podnetih inicijativa za praćenje. Organizacija TS podnела je nekoliko ovakvih inicijativa, ali ni o jednoj nije dobila povratne informacije, iako su neke od njih (na primer jedna koja se odnosi na funkcionalnost Portala javnih nabavki)²⁵³ usvojene.

Iz objavljenog izveštaja Republičkog javnog tužilaštva dolazi se do saznanja da su tokom 2021. godine posebna odeljenja Viših javnih tužilaštava u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, kao i Tužilaštvo za organizovani kriminal radili na 235 prijava u vezi sa krivičnim delom zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkom. Tokom 2021. godine podneto je devet optužnih predloga. Iz istog izveštaja vidi se da je u toku godine doneto ukupno devet presuda – tri zatvorske kazne, jedna novčana kao glavna, pet uslovnih osuda. Nisu objavljeni podaci na osnovu kojih bi se moglo razumeti zbog čega je veliki broj krivičnih prijava bio odbačen.

Ne postoje podaci o nadzoru izvršenja ugovora tokom 2022. godine, koji bi trebalo da vrši Ministarstvo finansija. Novim Zakonom o budžetskoj inspekciji, koji je usvojen u decembru 2021. godine, predviđeno je da takav nadzor vrši budžetska inspekcija pri ovom Ministarstvu, ali će se zakon primenjivati tek od 1. januara 2023. godine. Potencijalno značajnu novost u vezi sa nadzorom predstavljaju vesti o dve nabavke Ministarstva finansija, kojima je ugovoreneno nabavljanje softvera za praćenje ugovora²⁵⁴ van Portala javnih nabavki, kao i van platforme za pregled i analizu podataka²⁵⁵ iz javnih nabavki. Uspostavljanje ove vrste praćenja je značajno, jer bi se tako mogao uspostaviti nadzor i nad nabavkama koje se sprovode van Portala javnih nabavki (nabavke ispod pragova određenih zakonom, nabavke izuzete od zakona itd.), kao i njihove realizacije. Pored toga, platforma za pregled i analizu podataka trebalo bi da omogući praćenje izvršenja ugovora, ali i da pruži više mogućnosti za analizu postupaka javnih nabavki. Izrada ovih softvera trebalo bi da bude završena do kraja 2022. godine, a naredne godine bi oni trebalo da budu uspostavljeni i integrисани sa postojećim Portalom javnih nabavki.

Kada je u pitanju zakonski okvir, planirano je da, radi realizovanja mera iz Medijske strategije i njenog pratećeg Akcionog plana, Zakon o javnim nabavkama bude izmenjen krajem 2021. godine. Do tih izmena, međutim, nije došlo. Za sada nema nagovještaja da će do njih doći u skorijoj budućnosti, shodno informacijama koje su dali predstavnici Kancelarije za javne nabavke na više javnih skupova održanih u okviru Radne grupe NKEU za Poglavlje 5. Takođe, nema nikakvih informacija da Ministarstvo finansija, koje je formalno nosilac aktivnosti, sprovodi takve aktivnosti.

Organizacija „Transparentnost Srbija“ isticala je u više navrata da je tu priliku trebalo iskoristiti da se otklone i drugi nedostaci u dosadašnjoj primeni Zakona, kao što su nedovoljno praćenje izvršenja zaključenih ugovora, objavljivanje tenderske dokumentacije i mišljenja o opravdanosti pregovaračkih postupaka bez raspisivanja javnog poziva, i slično. Zbog ovih nedostataka javnost ne dobija ključne informacije o transparentnosti i konkurenčiji u vezi sa ovim postupcima. I dalje nema pomaka kada je

251 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2022/02-550_22.pdf

252 <https://bit.ly/3UEo0Zg>

253 <https://bit.ly/3UIDXUA>

254 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/104048>

255 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/98296>

reč o donošenju izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, iako se ove izmene planiraju već godinama.²⁵⁶ Dobru ilustraciju nedostupnosti podataka predstavlja slučaj koncesije vezane za beogradski aerodrom. Iako je koncesija ugovorena pre pet godina, i dalje se mnogi značajni podaci vode kao poverljivi, a među njima i „studija opravdanosti“ (koja je morala biti izrađena pre nego što je postupak započet), kao i koncesioni akt. Vlada Srbije je odbila zahtev TS za pristup tim podacima, uz obrazloženje da su oni označeni kao strogo poverljivi. Po tužbi protiv tog rešenja, koja je podneta u februaru 2018. godine,²⁵⁷ Upravni sud je održao usmenu raspravu (na koju predstavnici Vlade nisu došli, niti su dostavili odgovor na tužbu) tek u oktobru 2022. godine.

Evropska komisija je u godišnjem izveštaju dala jasnu ocenu javnim nabavkama, konstatujući da nije bilo nikakvog napretka. Javnim nabavkama je posvećen ceo pasus u delu o korupciji, pored čitavog poglavlja Izveštaja koje se njima bavi i brojnih osvrta na javne nabavke u drugim poglavljima. Po oceni EK, veliki broj izuzetaka od primene Zakona o javnim nabavkama (ZJN) „predstavlja ozbiljan rizik za nastanak korupcije“.²⁵⁸ Među tim izuzecima su navedeni Zakon o linijskoj infrastrukturi, gde su „procedure izbora nejasne i netransparentne“.²⁵⁹ Dalje, u vezi sa nabavkama iz međudržavnih sporazuma veoma se blago konstatiše da „ne slede uvek načela jednakog tretmana, nediskriminacije, transparentnosti i pravila nadmetanja“²⁶⁰ (u stvari, nikakvog nadmetanja nema, već se posao dodeljuje unapred odabranoj firmi). I ove godine se podseća da bi objavljivanje svih informacija o nabavkama u vezi sa pandemijom COVID-19 unapredilo transparentnost i povećalo poverenje, mada izostaje ono što je očigledno – da nema nikakvog pravnog osnova da se ove nabavke tretiraju kao poverljive.

Kao pozitivno se navodi da korisnici Portala mogu da prate postupke javnih nabavki, koji su tamo oglašeni (što u stvari nije nikakva novina), te da je povećan broj nabavki koje je Kancelarija za javne nabavke podvrgla monitoringu. Osnov za ovu pohvalu je takođe nejasan. Poređenje se vrši sa 2019. godinom, kada na snazi nije bio aktuelni ZJN, pa nije bilo ni „monitoringa“ koji je uveden tek od polovine 2020. Pored toga, kao što smo već objasnili, da bi se podatak o broju slučajeva koji su praćeni razumeo, treba znati i to da je na ovaj način obuhvaćeno manje od polovine jednog procenta svih nabavki u Srbiji.

Evropska komisija u svom izveštaju skreće pažnju na porast udela i vrednosti nabavki koje su ugovorene bez primene ZJN-a. U vezi sa tim bitno je napomenuti da se podaci kojima raspolaže EK zasnivaju na informacijama iz godišnjih izveštaja, a ove na podacima koje naručioci dostavljaju Kancelariji za javne nabavke. Međutim, treba imati u vidu da izveštajni obrazac ne uključuje nabavke koje su izuzete na osnovu „posebnih zakona“, tako da je vrednost izuzetih nabavki još veća.²⁶¹

256 <https://jportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

257 <https://bit.ly/3fTFcLB>

258 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu*, op. cit., str. 30.

259 Ibid.

260 Ibid.

261 Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima za realizaciju projekta izgradnje infrastrukturnog koridora autoputa E-761, deonica Pojate–Preljina (poznatija kao „Moravski koridor“), Zakon o posebnim postupcima za realizaciju projekta izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

¶ **Istraživačka priča 5:**

Milionska nadogradnja tek nabavljenog sistema za prijavu eko-problema

Ministarstvo zaštite životne sredine nabavilo je „gReact”, sistem za prijavu ekoloških problema, na spornom tenderu na koji se javila samo jedna firma – beogradski „Tcom”.²⁶² Za mobilnu aplikaciju, opremu i softver plaćeno je 165 miliona dinara, odnosno 1,4 miliona evra, a onda je, samo nekoliko meseci nakon puštanja aplikacije u rad, Ministarstvo izdvojilo još 120 miliona dinara za „nadogradnju” sistema.

Prethodni sistem za prijavu ekoloških problema Ministarstvo je napravilo 2018. godine, a platilo ga je višestruko manje – 24 miliona dinara. Iako je pravljen za Ministarstvo zaštite životne sredine, vlasništvo nad sistemom „gReact” ostaje u rukama preduzeća „Tcom”. Stručnjaci objašnjavaju da je na ovaj način Ministarstvo investiralo u proizvod privatne firme, koji ona može dalje da prodaje, dok Ministarstvo može samo da ga koristi.²⁶³ Nedugo nakon što je preduzeće „Tcom” dobilo posao, njegov suvlasnik je postao Miodrag Mirčetić, dugogodišnji poslovni saradnik brata premijerke Srbije Ane Brnabić.²⁶⁴

Aplikaciju „gReact” je do pisanja teksta preuzeo više od hiljadu korisnika, a neki su već ostavili negativne komentare. Ministarstvo nije odgovorilo na pitanja i zahtev za dostavljanje dokumentacije, koje je poslao CINS, ali su se pojačale reakcije na aplikaciju – u jednom danu je stigla gomila hvalospeva, počev od čoveka koji je bio poznat kao predvodnik internet tima Srpske napredne stranke.

Utvrđivanje porekla imovine i „gotovina javnih funkcionera”

Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, koji se netačno predstavlja kao antikorupcijski zakon, na snazi je od marta 2021. godine, ali za sada nema informacija o postignutim rezultatima. Ni Poreska uprava ni Ministarstvo pravde, koje je Nacrt izradilo i promovisalo u široj javnosti, nisu o njemu dali sveobuhvatne informacije. Nasuprot ranijem periodu, od maja ove godine nije bilo čak ni medijskih komentara u vezi sa eventualnom primenom ovog zakona. Evropska komisija je u svom izveštaju ponovo upozorila da primena ne sme biti diskriminatorska niti pod uticajem korupcije, dajući pritom opasku o tome da „tek treba da se razume” kako ovaj zakon utiče na delotvornost provere imovine fizičkih lica u odnosu na njihove prihode.²⁶⁵

Kada je reč o ispitivanju porekla imovine, zanimljivo je pitanje na koji način će biti tumačena novouvedena obaveza javnih funkcionera da prijavljuju i gotov novac koji poseduju. Ta zakonska obaveza nesumnjivo važi za sve one koji su na javnu funkciju došli nakon 1. 9. 2020, ali je sporno da li se odnosi i na osobe koje su i pre toga bile funkcioneri i koje treba da prijave samo „bitne promene”. Organizacija TS je zatražila od Agencije da u vezi sa tim dâ svoje službeno mišljenje, odnosno da zauzme pravni stav.²⁶⁶ Agencija je dala mišljenje prema kom postoji obaveza da i „stari” funkcioneri treba da dostave podatke o gotovini.²⁶⁷ Još uvek, međutim, nema informacije o tome koliko funkcionera je takve podatke i dostavilo.²⁶⁸

262 <https://www.cins.rs/ministarstvo-dalo-milion-evra-za-novi-sistem-za-prijavu-eko-problema-cetiri-meseca-kasnije-potrebna-je-millionska-nadogradnja/>

263 <https://www.cins.rs/ministarstvo-nije-vlasnik-ekoloskog-sistema-koji-placa-26-miliona-evra/>

264 <https://www.cins.rs/saradnik-brnabickinog-brata-postao-suvlasnik-sistema-za-prijavu-eko-problema/>

265 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu*, op. cit., str. 34.

266 <https://bit.ly/3ErNiop>

267 <https://bit.ly/3G26GsZ>

268 <https://bit.ly/3G0hx6K>

Slučaj „Stražar” pokazuje nefunkcionalnost antikoruptivnih mehanizama u Srbiji

Veoma dobra ilustracija toga kako (ne) funkcioniše sistem za prijavljivanje i ispitivanje porekla imovine i prihoda javnih funkcionera predstavlja slučaj u kom je postupak inicijalno otvoren iz sasvim drugog razloga (neprijavljen unos kulturnog dobra preko granice). Više javno tužilaštvo u Beogradu odlučilo je da ne goni bivšeg sekretara u gradskoj upravi Beograda Nikolu Kovačevića, uprkos kontradiktornim objašnjenjima i prikrivanju imovine. Kod njega su carinici na aerodromu u julu 2021. pronašli vrednu umetničku sliku Paje Jovanovića („Stražar”), koju je platio 140.000 evra i želeo da je, po njegovim rečima, kao kulturno dobro vrati u zemlju. Pored toga, kod njega je pronađeno i 15,5 hiljada evra. Agencija za sprečavanje korupcije objavila je potom vanrednu proveru Kovačevićeve imovine i prihoda i dostavila izveštaj Višem javnom tužilaštvu u Beogradu. Iz izveštaja se vidi da Nikola Kovačević nije prijavio Agenciji, a bio je dužan da to učini, ni navodni poklon od 170 hiljada evra, koji je, kako tvrdi, dobio od sestre, ni zaradu od trgovine bitkoinima, kao ni akcije koje je posedovao u Erste banci, te 20 komada oružja. Tužilaštvo je, nakon sprovedenog postupka, utvrdilo da ne postoji krivična odgovornost i odlučilo da ga ne goni,²⁶⁹ uprkos kontradiktornim objašnjenjima kojima je pravdao poreklo imovine. Drugim rečima, Tužilaštvo je prihvatiло Kovačevićev iskaz da je novac dobio od sestre, iako nema dokaza o tome kako je novac od njegove sestre došao do njega. Pri tome, Kovačevićeva sestra nije ni ispitana tokom postupka pred tužilaštvom.

4.3.3. Suzbijanje korupcije – kratkoročni statistički napredak

Na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku, tokom 2021. godine broj krivičnih prijava podnetih protiv punoletnih učinilaca krivičnih dela protiv službene dužnosti neznatno je porastao u odnosu na 2020. godinu (1396 u odnosu na 1384), ali je udeo ovih krivičnih dela smanjen usled porasta drugih krivičnih dela (sa 1,9% na 1,7%). Međutim, kao što je prikazano u tabeli ispod, može se videti značajan pad broja optuženih i osuđenih lica.

Tabela 2: Punoletni učinoci krivičnih dela, statistika krivičnih dela protiv službene dužnosti

Godina	2021.	2020.
Broj krivičnih prijava	1396	1384
Broj optuženih lica	435	515
Broj osuđenih lica	294	355
Uslovna osuda	62%	62%
Novčana kazna	1%	1%
Kazna zatvora	17%	15%
Kazna kućnog zatvora	19%	21%

Izvor: Republički zavod za statistiku²⁷⁰

Iako je broj osuda za krivično delo davanja mita veći nego broj osuda za krivično delo primanja mita (54 u odnosu na 41), uobičajeno je da je veći broj kazni zatvora za delo primanja, nego za delo davanja mita (12 u odnosu na 3). Izrečene su samo dve novčane kazne.

269 <https://www.cins.rs/od-sestrinog-poklona-preko-bitkoina-put-novca-do-slike-paje-jovanovica/>

270 <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221189.pdf>

Republičko javno tužilaštvo objavljuje podatke o radu tužilaštava samo jednom godišnje,²⁷¹ u obliku skeniranih dokumenata koji se ne mogu pretraživati niti kopirati, a pritom su izuzetno obimni. Ipak, na sajtu Ministarstva pravde, u delu „Borba protiv korupcije”,²⁷² mogu se pronaći statistički podaci o koruptivnim krivičnim delima u Posebnim odeljenjima za borbu protiv korupcije Viših javnih tužilaštava, kao i Tužilaštvu za organizovani kriminal (TOK). Zbirni statistički pregled koruptivnih krivičnih dela za 2021. godinu objavljen je sa velikim kašnjenjem.

Tabela 3: Statistika koruptivnih krivičnih dela za 2021. godinu

	Posebna odeljenja Viših javnih tužilaštava	Tužilaštvo za organizovani kriminal
Krivične prijave u radu	7745	142
Krivične prijave primljene tokom godine	3035	98
Proaktivnih istraga	84	15
Broj optuženih lica	325	4
Broj osuđujućih presuda	264	10
Na osnovu sporazuma o priznanju krivice	144	10
Kazna zatvora	108	10
Uslovna osuda	156	0
Oslobađajuće presude	16	5

Izvor: Ministarstvo pravde²⁷³

Primetno je da se, skoro po svim parametrima, povećao procenat krivičnih dela u odnosu na 2020. godinu, što se može objasniti i otežanim radom tužilaštava i sudova tokom te godine zbog pandemije COVID-19.

Evropska komisija je u svom izveštaju, kao jedan od osnova za konstatovanje napretka, videla povećanje broja presuda za „visoku” korupciju. Kada se pogledaju podaci, vidi se koliko je ova ocena varljiva. Naime, na osnovu optužnica Tužilaštva za organizovani kriminal, tokom 2021. prвostepeno je bilo osuđeno *duplo manje* ljudi nego tokom 2020. godine (10/22), dok je broj konačnih osuda zaista bio *duplo veći* (19/11). Zato je logično pomisli da se u 2022. može ponovo očekivati pad broja konačnih osuda i da nije reč o nekom dugoročno pozitivnom trendu. Broj optužnica TOK-a bio je za nijansu veći nego 2020. godine (22/19), ali i dalje manji (više nego *duplo*) u odnosu na 2017, što se takođe može pročitati iz Izveštaja EK. Dalje se ređaju podaci za viša javna tužilaštva i sudove, koji rade po njihovim optužnicama. Ona su imala *zanemarljivo* veći broj krivičnih prijava (oko 3%), nešto više optuženih (540/470), a u sličnoj srazmeri je povećan i broj osuda.

Saberemo li sve konačne osude za korupciju navedene u ovom izveštaju EK, dobijamo broj od 406 osuda. Već je na prvi pogled očigledno da je to malo u odnosu na stvarnu rasprostranjenost korupcije. Posmatramo li retrospektivno, možemo još jasnije videti koliko. Na talasu antikorupcijskih obećanja današnje vlasti, 2013. doneti su Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije, u kojima je bio postavljen (svakako nedovoljno ambiciozan) cilj da se do 2017. broj osuda za korupciju poveća za 30%

271 <http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zastiti-ustavnosti-2022.pdf>

272 <https://mpravde.gov.rs/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-.php>

273 Ibid.

u odnosu na polaznu 2012, što bi iznosilo oko 750 osuda godišnje.²⁷⁴ Deceniju kasnije, nakon zakonskih reformi²⁷⁵ i reorganizacija,²⁷⁶ rezultat je i dalje lošiji od te polazne tačke. Nijedna od pomenutih presuda nije rezultirala oduzimanjem imovinske koristi stečene korupcijom.

Samo u dva slučaja prošle godine bile su organizovane udarne grupe za istragu koruptivnih krivičnih dela, što je najavlјivano²⁷⁷ kao jedna od ključnih novina pre uspostavljanja nove organizacije za borbu protiv korupcije 2018.

Važno je što EK u ovogodišnjem izveštaju opominje tužilaštva i sudove da je potrebno da njihov rad bude transparentniji, naročito kada je reč o odlukama o odbacivanju krivičnih prijava i o dugotrajnim istragama slučajeva korupcije. Na sličan način moglo je biti pomenuto i to da javnost ostaje bez bitnih informacija u mnogim slučajevima kada se do osude dolazi sporazumom o priznanju krivice. Evropska komisija takođe podseća da je Srbija jedina zemlja regiona koja se nije priključila projektu u kojem OEBS prati suđenja za korupciju²⁷⁸ i pozvala je da to učini.²⁷⁹

Na sajtu Vlade Republike Srbije postoji i odeljak pod nazivom „Stop korupciji”.²⁸⁰ Ovaj deo sajta je najviše posvećen policijskim akcijama, čiji je ishod hapšenje lica osumnjičenih za, između ostalog, koruptivna krivična dela. Pored toga, nalaze se i informacije o hapšenjima zbog pronevere prilikom obavljanja privredne delatnosti, hapšenjima osumnjičenih za pranje novca, za poreske prevare i utaje, kao i za druga dela.

Tokom ovog perioda policija je, između ostalih, uhapsila i tri carinska službenika zbog fiktivnog razduživanja robe koja nije napustila Srbiju, zatim nekoliko policijskih službenika koji su zloupotrebili ovlašćenja, nekoliko službenika koji su oštetili „Srbijagas”, ugovarajući fiktivne poslove,²⁸¹ bivšeg rukovodioca u „Resavici”, zatim Sinišu Jasniću, direktora Evropskih univerzitetskih igara 2020 doo, zbog nameštene javne nabavke,²⁸² direktora privatne kompanije zbog pronevere robnih rezervi,²⁸³ grupu zaposlenih u Beogradskoj akademiji poslovnih i umetničkih strukovnih studija zbog lažnih potvrda o položenim ispitima,²⁸⁴ grupu koja je zloupotrebila Pokrajinski fond za razvoj poljoprivrede,²⁸⁵ bivšeg rukovodioca niškog katastra.²⁸⁶ Po vrednosti, najveći slučaj korupcije odnosi se na zloupotrebe robnih rezervi (više od 5 miliona evra).²⁸⁷

U ovom periodu bilo je objavljeno više novinskih tekstova, koji ukazuju na moguću korupciju, a na koje državni organi još nisu reagovali.

274 <https://preugovor.org/Infografici/1512/Statistika-gonjenja-korupcije-20122017.shtml>

275 <http://bit.ly/3WP9OyA>

276 <https://bit.ly/3TpEVn>

277 <https://www.politika.rs/sr/clanak/337093/Udarne-grupe-protiv-finansijskog-kriminala>

278 <https://www.osce.org/WesternBalkansTrialMonitoring>

279 Evropska komisija, *Republika Srbija - Izveštaj za 2022. godinu*, op. cit., str. 29

280 <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/243/stop-korupciji.php>

281 <http://bit.ly/3NZbLV1>

282 <https://www.srbija.gov.rs/vest/640951/uhapseno-odgovorno-lice-pd-evropske-univerzitetske-igre-2020.php>

283 <http://bit.ly/3tmjDGt>

284 <http://bit.ly/3TpoGkd>

285 <http://bit.ly/3G2vbGO>

286 <https://www.srbija.gov.rs/vest/631291/uhapsena-jedna-osoba-zbog-zloupotrebe-sluzbenog-polozaja.php>

287 <http://bit.ly/3WIm8Rf>

¶ **Istraživačka priča 6:**

Nelegalna gradnja ostaje jedan od glavnih poligona za korupciju

Iako je u pokušaju da se reši problem nelegalne gradnje 2015. godine donet Zakon o ozakonjenju objekata, u praksi se ništa nije promenilo. Nelegalna gradnja ostala je jedan od glavnih poligona za korupciju. Za urbanistički haos glavnog grada i brojne afere u prestonici (uključujući u to i rušenje u Savamali), mediji su poslednjih godina često „prozivali“ Nemanju Stajića, donedavno prvog čoveka Sekretarijata za poslove ozakonjenja objekata Grada Beograda, kao i njegovog brata Novaka Stajića, vlasnika ofšor firme registrovane na Devičanskim ostrvima. Kako navode mediji, prema svedočenju više investitora,²⁸⁸ bez Nemanje Stajića (smenjen jula 2022) bilo je nemoguće graditi i profitirati, odnosno isplativije je bilo nelegalno sagraditi objekat, a onda ga legalizovati. Ubrzo nakon njegove smene izdat je nalog o sprovodenju istrage protiv Nemanje Stajića, koji je osumnjičen za zloupotrebe u vezi sa legalizacijom zemljišta u javnoj svojini. Početkom oktobra 2022. on je saslušan u Višem javnom tužilaštvu²⁸⁹ zbog sumnje da je sa još dve osobe ozakonio nepostojeće objekte u ulici Gospodara Vučića u Beogradu, što je kasnije dovelo do nezakonite kupovine građevinskog zemljišta na toj parceli u državnoj svojini. Stajić je na saslušanju negirao da je izvršio krivično delo.

Podsetimo i da je Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije beogradskog Višeg tužilaštva optužilo bivšeg predsednika opštine Palilula i člana predsedništva SNS-a Aleksandra Jovičića da je omogućavao nelegalnu gradnju²⁹⁰ na ovoj opštini i za to uzimao mito. Jovičić je uhapšen 1. juna 2022. i u pritvoru je proveo dva meseca, nakon čega mu je određen kućni pritvor.

Ovi slučajevi nalaze se među retkim kod kojih su sumnje na raširenu korupciju u urbanizmu dovele do reakcije državnih organa. Otuda i ne čudi što se reagovanje državnih organa dovodi u vezu sa političkom podrškom, koju neki od funkcionera ima, odnosno koju je prestao da ima. Tako je Stajić, kako se piše, smenjen na osnovu odluke SNS-a,²⁹¹ nedugo nakon što je izabran novi gradonačelnik Aleksandar Šapić, koji je napravio „čistku“ kadrova prethodnog neformalnog čelnika grada (Gorana Vesića, iz iste stranke).²⁹² Ranije hapšenje Jovičića je takođe povezivano sa unutarstranačkim obračunima, odnosno posledica je obračuna sa njegovim promoterom i nekadašnjim ministrom i predsednikom gradskog odbora SNS-a Nebojošem Stefanovićem.²⁹³

Da se legalizacija nelegalno izgrađenih objekata nastavlja bez reagovanja države kada za tako nešto ne postoji politička podrška, pokazuje i slučaj sadašnjeg gradonačelnika Beograda Aleksandra Šapića. Opština Novi Beograd je krajem jula ove godine, mesec dana nakon što je on došao na tu funkciju, nezakonito ozakonila njegov nelegalno dograđeni objekat na Bežanijskoj kosi. U pitanju je, kako navode mediji,²⁹⁴ sedmosobni stan od 340 kvadrata korisne površine (odnosno 403 kvadrata bruto razvijene građevinske površine). Na satelitskom snimku Republičkog geodetskog zavoda iz 2015. godine – što je, po zakonu, osnovni preduslov da nelegalno izgrađeni objekti uopšte uđu u proceduru za ozakonjenje – objekat nije imao sadašnji gabarit. Šapić je tokom 2021. godine (u doba dok je bio „samo“ predsednik gradske opštine Novi Beograd) bez građevinske dozvole dogradio stan, tako da ima tri nivoa. Gradska građevinska inspekcija mu je u julu te godine naložila da obustavi radove i pribavi građevinsku dozvolu, što on nije učinio, već je uložio žalbu Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Ministarstvo je u oktobru 2021. poništilo rešenje inspekcije i vratio postupak na početak. Tada su, prema satelitskim snimcima, radovi na Šapićevom spornom objektu bili pri kraju. Gradska inspekcija je ponovo izašla na teren u avgustu 2022, ali je opština Novi Beograd tada već ozakonila ovaj objekat, pa je građevinski inspektor obustavio postupak.

288 <https://www.krik.rs/korupcija-i-nelegalna-gradnja-u-beogradu-svedocanstva-gradjevinskih-investitora-o-nemanji-stajicu/>

289 <https://birn.rs/nemanja-stajic-saslusen-u-tuzilastvu-zaprecena-kazna-i-do-12-godina-zatvora/>

290 <https://www.krik.rs/potvrđena-optuznica-protiv-jovicica/>

291 <https://nova.rs/vesti/politika/stajicu-posle-smene-preti-i-krivicna-odgovornost-zbog-nelegalne-gradnje-u-bg/>

292 <https://nova.rs/vesti/politika/sapiceva-cistka-u-beogradu-najureni-direktori-sekretari-i-vesiceve-perjanice/>

293 <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/276080/Ko-je-Aleksandar-Jovicic-Mladi-lav-koji-je-liznuo-pekmez.html>

294 <https://birn.rs/gradonacelnik-aleksandar-sapic-ozakonio-nelegalnu-gradnju/>

Bez reakcije je ostalo i dokumentovano novinarsko istraživanje izgradnje garaže unutar kompleksa Kliničkog centra Srbije. Ta višespratna garaža izgrađena je protivzakonito pre dobijanja građevinske dozvole, uz čitav niz fiktivnih radnji Ministarstva zdravlja,²⁹⁵ kako bi se stvorio privid javnog nadmetanja za koncesiju koju je Ministarstvo raspisalo jula 2021. U vreme kada je isticao rok za prijave zainteresovanih koncesionara iz raspisanog poziva, garaža je uveliko bila građena. Očigledno se za ovu i druge dve planirane garaže znalo mnogo pre raspisivanja poziva, a naknadno otvaranje postupka je to samo potvrdilo. Mada je Republička građevinska inspekcija otkrila nelegalnu gradnju (koja je tada bila pri kraju), te naložila obustavu gradnje i nabavku izmenjene građevinske dozvole, uz upozorenje da u suprotnom sledi rušenje garaže, ništa se od toga nije dogodilo. Ministarstvo zdravlja je nastavilo da krši zakon i da, nakon što je garaža protivzakonito izgrađena, krije osnovne podatke o koncesiji i računicu iz koje bi moglo da se vidi zašto se uopšte u ovom slučaju poseglo za koncesijom umesto da garaža javne namene bude izgrađena javnom nabavkom, pa da potom prihode od nje ubira bilo Ministarstvo bilo gradski Parking servis.

4.3.4. Oblasti od posebnog rizika od korupcije

Kao što je objašnjeno u ranijim Alarm izveštajima,²⁹⁶ Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika iz oktobra 2021. odnosi se na svega pet od osam oblasti (javne nabavke, lokalna samouprava, policija, carine, privatizacija), koje su u AP 23 izdvojene kao posebno rizične za nastanak korupcije.

Poseban Operativni plan za borbu protiv korupcije u zdravstvu usvojen je 28. decembra 2021. godine. U njegovoj izradi, pored predstavnika Ministarstva zdravlja i nadležnih komora, navodno su učestvovali i predstavnici civilnog društva, koji nisu imenovani.²⁹⁷ Podataka o izvršenju nema. Evropska komisija je u svom izveštaju navela šta ovaj plan sadrži, ali nije dala kritički osvrt na sadržinu, a pre svega na činjenicu da se u njemu ponavljaju neke aktivnosti koje je već trebalo da budu sprovedene na osnovu ranije usvojenih planskih akata, kao što smo istakli u prethodnom Alarm izveštaju.²⁹⁸

Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblasti oporezivanja usvojen je 31. decembra 2021. godine,²⁹⁹ ali ga nije moguće naći pretragom na sajтовima Ministarstva finansija i Poreske uprave. Kad je reč o realizaciji, u Izveštaju o sprovođenju AP 23 II/2022. postoji informacija o održavanju pripremnog sastanka sa predstvincima Kriminalističko-poličijskog univerziteta (KPU), kao i o predstavljanju predloga programa obuke za inspektore unutrašnje kontrole Poreske uprave. Takođe se navodi da je „u postupku“ dostavljanje predloga za izmenu Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kao i Pravilnika o unutrašnjoj kontroli.

Ministarstvo prosvete je takođe usvojilo poseban operativni plan za sprečavanje korupcije u oblasti obrazovanja (15. 10. 2021), ali ni on nije objavljen. U izveštaju KT navodi se da su realizovane pojedine aktivnosti, poput inspekcijskog nadzora upisa studenata. Takođe, konstatovano je „kontinuirano vršenje provere verodostojnosti javnih isprava“ po zahtevima drugih organa, te usvajanje programa obuke prosvetnih inspektora. Slično kao i u slučaju Poreske uprave, nije moguće doneti zaključak o stepenu ispunjenosti ovog plana, jer nije objavljen.

Iako je Vlada Odlukom o osnivanju Koordinacionog tela za sprovođenje Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika od 25. novembra 2021. predviđala održavanje redovnih sastanaka uz učestvovanje civilnog društva, takvih sastanaka nije bilo, a nema informacija ni o drugim sednicama tog tela.

295 <https://birn.rs/garaza-ispred-klinickog-centra/>

296 <http://bit.ly/prEugovorAliami>

297 <https://bit.ly/3UpwpQH>

298 Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 – maj 2022, str. 61.

299 <https://bit.ly/3DF9byH>

Da je bilo malo koristi od operativnih planova, posredno govor i informacija iz Izveštaja AP 23 II/2022. o tome da nije ažuriran softver koji Agencija koristi za praćenje AP 23, što bi omogućilo da se prati i Operativni plan, jer „ovakva vrsta izveštavanja ne olakšava značajno sam proces“.³⁰⁰ Iako nije navedeno u izveštaju, očigledno je da su broj i obim aktivnosti iz Operativnog plana toliko mali da nije bilo potrebno tražiti softverska rešenja, te je napredak moguće pratiti i na osnovu komunikacije mejlom.

Agencija za sprečavanje korupcije (Agencija) izradila je smernice za izveštavanje³⁰¹ i u maju 2022. objavila prvi izveštaj o sprovodenju Operativnog plana, koji se odnosi na pet rizičnih oblasti³⁰² i pokriva period do 31. marta 2022. Prema ocenama iz tog izveštaja, od osamnaest ispitivanih aktivnosti, njih jedanaest je bilo realizovano u skladu sa indikatorom, dok sedam aktivnosti nije adekvatno ispunjeno. Kada je reč o oblasti koja se odnosi na carinu, nijedna od dve aktivnosti nije bila realizovana. Jedino je u oblasti privatizacije, kao i u oblasti opštег nadzora i praćenja plan bio potpuno ispunjen.

Kad je reč o pripremi buduće antikorupcijske strategije, bio je objavljen poziv organizacijama civilnog društva da se prijave za učestvovanje u radnoj grupi, mada sa zakašnjnjem. S druge strane, Ministarstvo pravde nije utvrdilo koji bi sve državni organi trebalo da odrede predstavnike za radnu grupu, niti je ona formirana. Agencija je izradila zajedničku metodologiju za procenu rizika korupcije za sve oblasti koje će biti predmet buduće nacionalne strategije i pratećeg akcionog plana.³⁰³ Reč je, u stvari, o dokumentu koji se ne odnosi ni na jednu konkretnu oblast buduće strategije (jer one nisu ni određene), već o metodologiji za procenu mogućih rizika od korupcije koja se zaista može primeniti u okviru bilo koje oblasti. Glavni mogući nedostatak ove metodologije jeste to što se, kako se čini na prvi pogled, oslanja uglavnom na interna znanja zaposlenih u javnim institucijama, na analizu procesa i propisa, kao i na informacije o nepravilnostima, koje su već poznate na osnovu nalaza državnih organa. Da bi rizici od korupcije bili pravilno prepoznati, makar u nekim oblastima, verovatno bi bilo potrebno prikupiti informacije i iz drugih izvora – npr. od predstavnika privrednih subjekata, koji posluju u određenoj oblasti, kao i od korisnika usluga pojedinih javnih institucija.

Kad je reč o primeni Operativnog plana u pojedinim oblastima, Uprava carina nije u roku učinila dostupnim interna uputstva i procedure za rad Odeljenja za unutrašnju kontrolu, niti je unapredila kapacitete ovog odeljenja. U oblasti lokalne samouprave formirana je Radna grupa koja treba da formulise predloge za unapređenje sadržaja planskih dokumenata, ali ne i za analizu normativnog okvira i primera dobre prakse objavljivanja informacija. U oblasti privatizacije zaposleni su „obučeni da primenjuju Metodologiju za procenu rizika od korupcije u propisima“, a takva obuka održana je i u Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika. Ista obuka je održana i za zaposlene u Ministarstvu finansija (što je vezano za oblast javnih nabavki). Pripadnici MUP-a prošli su stručno usavršavanje. Tokom prva dva kvartala nije bio održan nijedan sastanak implementacionih grupa.

Bez jasnih rezultata primene mera u rizičnim oblastima

Agencija za sprečavanje korupcije izradila je Izveštaj o proceni uticaja sprovodenja antikorupcijskih mera za osam rizičnih oblasti, koji je upućen Narodnoj skupštini, ali taj izveštaj nigde nije predstavljen niti se o njemu raspravljalo u parlamentu.³⁰⁴ Vrlo su male šanse da će takve rasprave i biti, budući da nije u pitanju dokument koji je sastavni deo godišnjeg izveštaja o radu Agencije.

Kao što se može pročitati iz samog izveštaja, svrha izrade ove analize, kako je definisano u Revidiranom AP 23, bila je procena uticaja dosadašnjih antikorupcijskih mera, koje su preduzete u osam rizičnih oblasti tokom ranijeg perioda, počev od Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2013, kao i akcionih planova, koji su doneti za tu Strategiju i Poglavlje 23. Trebalo je utvrditi da li je došlo do promene stanja korupcije i, ukoliko jeste, da li je to posledica pravilnog strateškog planiranja i dosledne primene strateških

300 Izveštaj AP23 II/2022, str. 111.

301 <https://bit.ly/3zYZwSs>

302 <https://bit.ly/3UvqM2Q>

303 <https://bit.ly/3UbqTRp>

304 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2022/02-554_22.pdf

dokumenata u ovoj oblasti. Sve to je trebalo da posluži da se, na osnovu naučenih lekcija, kreira osnova za izradu budućih strateških i operativnih okvira.

Međutim, Agencija već na početku ukazuje na ozbiljne izazove. Oni se odnose na kvalitet definisanja ciljeva u strateškim dokumentima, odsustvo indikatora za merenje uticaja u rizičnim oblastima, nepostojanje baznih i ciljanih vrednosti, nepostojanje istraživanja koja bi bila sprovedena periodično i slično. Drugi izazovi koje Agencija navodi odnose se na problem prikupljanja podataka i njihovog kvaliteta. U želji da ispunij postavljeni zadatak, Agencija se opredelila za to da procenu efekata strateških dokumenata zasnuje isključivo na spoljnim istraživanjima javnog mnjenja, koje su sprovodili treći akteri radi ispitivanja srodnih fenomena, a ne radi analize uticaja strateških dokumenata. Ta istraživanja, vršena za period od 2013. do 2021, pokazuju postojanje pretežno negativnih trendova, pa se izvodi zaključak da strateška dokumenta nisu ostvarila željeni nivo delotvornosti. Na osnovu iskustava iz ovog poduhvata, Agencija je preporučila da se ubuduće ciljevi antikorupcijskih dokumenata definišu tako da se sa izvesnošću može zaključiti koja se svrha (društvena promena) njima želi postići i kako će eventualno (ne)nastupanje takve promene biti detektovano. Takođe, preporučila je da se sprovode ciljana istraživanja u odgovarajućim vremenskim intervalima, te da se uspostave statistike i evidencije pomoću kojih bi se mogle direktno ili indirektno ustanoviti eventualne promene stanja pre usvajanja javne politike i nakon prestanka njenog važenja.

Agencija je nesumnjivo u pravu kada ukazuje na teškoće sa kojima se suočila, obavljajući ovaj nezahvalni zadatak, a još više kada ukazuje na obavezne elemente budućih planskih dokumenata za borbu protiv korupcije. Pored toga, očigledno je, iako se u izveštaju Agencije to nigde izričito ne navodi, da je na nju svaljen pretežak teret. Trebalo bi da ovu aktivnost primarno sprovedu one institucije koje su primenjivale antikorupcijske mere za pojedine obasti, a da Agencija bude činilac koji bi objektivizirao njihove ocene i dao nužna metodološka uputstva.

Sve to, međutim, ne menja činjenicu da je čitava aktivnost pogrešno postavljena od samog početka, na šta smo ukazivali tokom revizije AP 23, kao i u ranijim Alarm izveštajima. Umesto da bude izrađeno osam metodologija za svaku od osam oblasti, kao što je i zapisano u AP 23, odlučeno je da bude izrađena jedna zajednička. Umesto da radne grupe izrade Procenu uticaja, svaka za svoju oblast, analizu je u stvari radila Agencija, objedinjeno za svih osam oblasti. Na kraju je kao rezultat ovih aktivnosti dođen dokument koji rečito govori o tome da, u celini gledano, nisu ostvareni značajni rezultati u suzbijanju korupcije, kao ni u ocenjivanju kvaliteta planskih dokumenata koju su dali pojedini obveznici. On, međutim, ne pruža odgovor na pitanje o tome koliko je *bilo koja* od planiranih (i navodno sprovedenih) mera imala rezultata u praksi. Samim tim, ova analiza, iako pruža odlične putokaze za to kako (ne) treba pisati buduću antikorupcijsku strategiju i aktioni plan za njeno sprovođenje, ne daje informacije o tome koje bi konkretnе mere i aktivnosti trebalo preduzeti da bi se popravilo stanje u osam oblasti u kojima postoji poseban rizik od korupcije. Takve analize će morati da se vrše tokom izrade buduće strategije.

Sporedna posledica jeste stvaranje lažne predstave o tome da je veliki deo Akcionog plana za Poglavlje 23 uspešno sproveden. Naime, AP sadrži čak 32 aktivnosti koje se odnose na ove procene, od kojih se 24 sada vode kao ispunjene. Na primer, za oblast obrazovanja predviđene su aktivnosti razvijanja Metodologije za izradu Procene uticaja, formiranje Radne grupe za izradu Procene uticaja i prikupljanje svih relevantnih podataka, zatim sprovođenje i predstavljanje Procene uticaja, a na kraju bi na osnovu nalaza iz Procene uticaja trebalo preduzeti korektivne mere. Treba napomenuti da i u ovom trenutku ocene o ispunjenosti aktivnosti nisu istinite. Naime, kao što se iz dokumenta Agencije vidi, ne samo da nisu „prikupljeni svi potrebni podaci“ već se izričito navodi da ne postoje podaci za adekvatnu procenu uticaja. Još uvek ostaje nejasno na osnovu čega će se procenjivati uspešnost preostale aktivnosti za svaku od osam rizičnih oblasti, odnosno uspešnost primene korektivnih mera. Naime, nijedna takva mera nije zapisana u (zajedničkoj) Proceni uticaja kada je reč o konkretnim aktivnostima, koje bi trebalo sprovesti (npr. u vezi sa korupcijom u zdravstvu, javnim nabavkama i slično).

PREPORUKE

- Nova Strategija za borbu protiv korupcije treba da bude sveobuhvatna, a ne ograničena samo na pojedine oblasti, kao što se predviđa Operativnim planom za sprečavanje korupcije.
- Koordinaciono telo i Agencija za sprečavanje korupcije treba da obezbede jednoobraznost ocenjivanja napretka u ostvarivanju Akcionog plana za Poglavlje 23 – potpoglavlje borba protiv korupcije, a njihove izveštaje treba da razmatraju i Vlada i Narodna skupština.
- Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila, posebno zakonitim imenovanjem rukovodilaca u javnim preduzećima, javnoj upravi i javnim službama, da organizuje smislene javne rasprave o svim propisima, da sprovodi procenu rizika od korupcije u svim propisima, kao i da obezbedi poštovanje konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Treba unaprediti Krivični zakonik kako bi se obezbedio efikasniji zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije, i to izmenama krivičnih dela davanja mita, davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem, te krivičnih dela koja se odnose na neprijavljivanje imovine javnih funkcionera, zloupotrebe u javnim nabavkama i nezakonito finansiranje političkih stranaka, kao i na kriminalizovanje odmazde nad uzbunjivačima i „nezakonito bogaćenje“ u smislu člana 20 Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije.
- Poreska uprava treba da informiše javnost o dosadašnjem sprovođenju Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, da li je vršena kontrola javnih funkcionera i državnih službenika i da li se ovo svojstvo uzima u obzir pri određivanju planova. Ustavni sud bi trebalo da preispita odredbe tog zakona, dok bi predstavnici vlasti trebalo da se suzdrže od izjava koje bi mogle da utiču na njegovu primenu.
- Posebnim jedinicama tužilaštava zaduženim za borbu protiv korupcije moraju biti obezbeđeni neophodni resursi i osoblje. Treba revidirati spisak krivičnih dela, kojima se one bave i povećati transparentnost njihovog rada. Državno veće tužilaca (Visoki savet tužilaštva) treba da obezbedi da budu pozvani na odgovornost oni tužioci koji propuste da istraže koruptivna krivična dela ili da deluju proaktivno.
- Vlada bi trebalo redovno da razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije i da preduzima mere za rešavanje problema koji se u njima navode. Vlada bi, takođe, trebalo da informiše javnost o radnjama koje se preduzimaju radi rešavanja sistemskih i pojedinačnih problema ili proveravanja činjenica. Vlada bi trebalo da obezbedi i druge uslove koji su Savetu neophodni za rad (imenovanje novih članova, uključivanje u radne grupe).
- Ustav treba izmeniti kako bi se smanjio sadašnji širok imunitet od krivičnog gonjenja, definisao status nezavisnih državnih organa, postavile prepreke kršenju pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i sklapanjem međunarodnih ugovora, bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa i pružile veće garancije kada je reč o transparentnosti rada državnih organa.
- Vlada bi trebalo da razmotri preporuke nezavisnih tela (posebno Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana i Fiskalnog saveta) i da Skupštini podnese izveštaj o njihovom ispunjavanju.
- Vlada bi trebalo da poveća transparentnost svog rada redovnim objavljivanjem obrazloženja podzakonskih akata, zaključaka koji nisu poverljive prirode, potpisanih ugovora, informacija o savetnicima i lobiranju, kao i nalaza do kojih je došla tokom kontrole rada drugih državnih organa.
- Narodna skupština, Vlada i Agencija za sprečavanje korupcije treba da obezbede transparentno lobiranje i razmatranje rizika od korupcije u zakonodavstvu.
- Vlada i Narodna skupština treba da prestanu da koriste međunarodne sporazume i „posebne zakone“ kako bi sprečile transparentnost i konkurenčiju u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.
- Ministarstvo pravde treba bez odlaganja da otvorи proces izmene Zakona o lobiranju, Zakona o sprečavanju korupcije i drugih propisa, radi ispunjavanja preporuka iz petog kruga evaluacije GRECO.

4.4. Osnovna prava

4.4.1. Sloboda izražavanja i medija

Nepovoljno okruženje za uživanje slobode izražavanja i medija u Srbiji obeležilo je i ovaj izveštajni period. Evropska komisija ocenjuje da u ovoj oblasti nije bilo napretka u protekloj godini. Izmene i dopune medijskih zakona čekaju novoformiranu Vladu Srbije. Nastavljaju se napadi i pritisci na novinare, uključujući u to i tzv. SLAPP tužbe. Četiri dozvole za televizije sa nacionalnom pokrivenošću dodeljene su krajem jula istim televizijskim kućama, koje su u prethodnom periodu kršile zakone i novinarski kodeks.

U godišnjem izveštaju Evropske komisije sloboda izražavanja i medija najgore je ocenjena podoblast u Poglavlju 23, i konstatiše se da je postignut izvestan stepen spremnosti za učlanjenje i da nije bilo napretka u prethodnoj godini.³⁰⁵ Naglašen je značaj koji objektivni i profesionalni mediji imaju u borbi protiv dezinformacija u kontekstu rata u Ukrajini i ruskog uticaja u Srbiji.³⁰⁶ Izveštaj vrlo jasno povezuje probleme u ovoj oblasti sa slabostima izbornog procesa u Srbiji. Kako se navodi, očigledna dominacija vladajuće partije i njenog predsednika u medijima stvorila je nejednake uslove za učesnike izbora, „ograničavajući priliku biračima da donesu potpuno informisanu odluku“.³⁰⁷ Prema izveštaju ODIHR-a, tokom izborne kampanje privatne televizije sa nacionalnom pokrivenošću posvetile su 90% informativnog programa pozitivnom izveštavanju o predsedniku Republike i predstavnicima Vlade, dok je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) uglavnom bilo pasivno.³⁰⁸

U tom kontekstu valja osvetliti odluku REM-a krajem jula 2022. godine da ponovo dodeli četiri televizijske dozvole za nacionalnu pokrivenost istim televizijama – Pink, Prva, Hepi i B92 za narednih osam godina.³⁰⁹ Na javnom konkursu učestvovalo je četrnaest televizijskih kuća, dok je za četiri radijske nacionalne frekvencije konkurisalo sedam radija. Koalicija za slobodu medija, koju čine relevantna novinarska i medijska udruženja, reagovala je saopštenjem, ističući da su dozvole ponovo doibile televizije koje nisu ispunile neophodne uslove i koje su godinama unazad dokumentovano kršile zakone, podzakonske akte i Kodeks novinara Srbije. Kako navode, samo tokom 2020. godine ove četiri televizije načinile su 12.000 prekršaja Zakona o oglašavanju, a podneseno je i više prijava zbog govora mržnje i emitovanja nasilja. Takođe, raniji izveštaji REM-a pokazuju da ove televizije nisu imale sve programske elemente (informativni, naučno-obrazovni, kulturno-umetnički, dokumentarni i dečji program), niti su poštovale elaborate na osnovu kojih su prethodno dobile dozvolu.⁷

Savet REM-a nije obrazložio zašto je prvo raspisao konkurs za četiri od pet nacionalnih televizijskih frekvencija. Konkurs za petu frekvenciju raspisan je tek u avgustu 2022. godine, a odluka REM-a očekuje se do decembra. Na novi konkurs prijavile su se samo četiri televizijske kuće.³¹⁰

Izmene i dopune medijskih zakona koje se odnose na zaštitu novinara i dalje su na čekanju, uprkos višestruko probijenim rokovima. Razlog za to je i činjenica da je sve do kraja izveštajnog perioda Vlada bila u tehničkom mandatu.

305 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022*, op. cit.

306 Videti više u delovima 3, 5.2. i 5.5. ovog Alarm izveštaja.

307 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022*, op. cit., str. 10.

308 Ibid., str. 40. Videti više u odeljku ovog Alarm izveštaja o izborima.

309 <https://rs.n1info.com/vesti/rem-nacionalne-frekvencije-dodelio-televizijama-pink-prva-hepi-i-b92>

310 To su BK TV, KCN, Nova S i Kurir TV. <https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/65899/zekic-za-petu-nacionalnu-frekvenciju-stigle-cetiri-prijave/vest>

Nastavljaju se napadi i pritisci na novinare i medijske kuće

U bazi Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) zabeleženo je 108 napada na novinare tokom 2022. godine, odnosno do 30. oktobra.³¹¹ Od toga su najzastupljeniji pritisci (61) i verbalne pretnje (29), a bilo je i devet fizičkih napada. Javnim tužilaštvoima u 2022. godini podnesene su 62 prijave o aktima izvršenim na štetu novinara.

Tabela 4: Zabeleženi i procesuirani napadi na novinare 2016–2022.

Godina	Broj napada (NUNS)	Broj formiranih predmeta	Broj odbačenih krivičnih prijava	Primena oportuniteta	Broj oslobođajućih presuda	Broj osuđujućih presuda
2016.	69	58	10	5	0	4
2017.	92	38	14	3	1	3
2018.	102	57	17	3	1	6
2019.	119	62	14	3	1	18
2020.	189	58	15	4	1	5
2021.	151	87	18	/	1	8
2022.	108	63	6	/	0	2

Izvor: NUNS³¹² i RJT³¹³

Sve učestaliji pritisak na medije vrši se putem tzv. strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP). Protiv istraživačkog onlajn portala KRIK, koji prati teme korupcije i organizovanog kriminala, vodi se 11 postupaka po tužbama pojedinaca, među kojima su i ljudi iz političke i biznis elite.³¹⁴ Time je ovaj medij rekorder u Evropi po broju SLAPP tužbi,³¹⁵ čiji je cilj finansijsko i psihičko iznurivanje, zastrašivanje i ometanje redovnog rada novinara. U nekim tužbama traže se i zatvorske kazne za novinarke ovog portala, a najviše zahteva odnosi se na plaćanje visokih novčanih kazni. Početkom novembra KRIK je prвостепено osuđen zbog povrede časti i ugleda bivшег direktora Bezbednosno-informativne agencije (BIA) i aktuelnog ministra unutrašnjih poslova Bratislava Gašića, jer je objavio isečak iz prisluškivanog razgovora koji je pušten kao dokaz u sudnici, a kojim se insinuiraju Gašićeve veze sa kriminalnim krugovima.³¹⁶

311 <https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

312 Ibid., podaci za 2022. godinu zaključno sa 30. 10. 2022.

313 „RJT statistika napada na novinare 2016–2022”, 2. 11. 2022, <https://bezbedninovinari.rs/article/204/rjt-statistika-napada-na-novinare-2016-2022>. Podaci za 2022. godinu dati su zaključno sa 30. 9. 2022.

314 <https://www.krik.rs/krik-zatrpan-tuzbama-ljudi-bliskih-rezimu/>

315 <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/ipi-krik-se-bori-sa-najvise-slapp-tuzbi-u-ce洛j-evropi/>

316 Bojana Jovanović, „KRIK osuđen zbog vesti sa suđenja u kojoj je spomenut Gašić”, KRIK, 4. 11. 2022, <https://www.krik.rs/krik-osudjen-zbog-vesti-sa-sudjenja-u-kojoj-je-spomenut-gasic/>.

Savet za borbu protiv korupcije o „slučaju Tanjug”

Savet za borbu protiv korupcije dostavio je 21. 4. 2022. godine Vladi Republike Srbije Izveštaj o novinskoj agenciji Tanjug. Izveštaj je dostavljen i Generalnom sekretarijatu Vlade RS.³¹⁷ U opširnoj analizi „slučaja Tanjug”, Savet je ukazao da je država, kao stoprocentni vlasnik, tokom transformisanja „propustila priliku da racionalno upravlja jednom respektabilnom državnom agencijom”.³¹⁸

„Savet smatra da o svim aktivnostima državnih institucija svi mediji mogu preuzeti informacije od samih institucija ako su ih zaposleni u tim institucijama blagovremeno obradili i prosledili u medije”, a „ako postoji posebna potreba za dodatnim medijskim uslugama državnim institucijama, to treba da radi javni servis koga građani Republike Srbije već plaćaju”.³¹⁹

Od Vlade Srbije Savet traži da „preispita ugovor o zakupu poslovnog prostora”, koji koristi društvo „Tačno d.o.o.”, kom su ustupljeni žigovi agencije Tanjug, s obzirom na to da je taj ugovor „zaključen slobodnom pogodbom i duplo je manja vrednost tog zakupa od cene zakupa koji grad Beograd plaća iz budžeta privatnim firmama za korišćenje prostora predškolskih ustanova”.³²⁰ Savet predlaže da na sajtu Republičke direkcije za imovinu budu dostupne informacije o tome koliki je iznos ukupnih obaveza novinske agencije Tanjug „prema kojim poveriocima i u kom iznosu, kao i način izmirenja tih obaveza i izvor sredstava iz kojih će biti izmirene”, a slično se traži i kada je reč o vrednosti 205 umetničkih dela, koja su bila u vlasništvu Tanjuga.

U svom izveštaju Savet je istakao i brojne pogodnosti koje je kupac „Tačno d.o.o.” dobio kupovinom žigova i imovinskih prava agencije Tanjug. Osvrćući se na poslove koje ova firma dobija od državnih institucija, Savet ukazuje na to da „iako se raspisuje javna nabavka za medijsko praćenje i druge medijske usluge pojedinih ministarstava i drugih državnih institucija, ponudu najčešće dostavlja jedan ponuđač, a to je prema Portalu javnih nabavki najčešće Tanjug, odnosno društvo ‘Tačno d.o.o.’”, te da je vrednost takvih ugovora bila najmanje 22,25 miliona dinara (prema podacima dostupnim na Portalu javnih nabavki).

Savet ukazuje na to da je šteta od ovakvog finansiranja „još veća (...) ako se iz budžeta dodatno plaćaju pojedini privatni mediji, koji upravo zbog dobijenog novca neće imati objektivan pristup i najčešće će izostati kritički osvrt za pojave i događaje koji imaju štetne posledice po društveni interes”.³²¹ Naglašeno je da, kada je reč o štetnim posledicama po društveni interes, „Savet pre svega misli da se trošenjem javnih sredstava nepotrebno promovišu državni funkcioneri, izabrani po političkoj liniji, kao i da se omogućava vlasnicima privatnih medija da se bogate na uštrb širenja medijskih sloboda”.³²²

PREPORUKE

- Nadležne institucije treba da obezbede izmene zakonskog okvira, kojima bi se sprečilo podnošenje SLAPP tužbi, kao i da se, po uzoru na EU, aktivno uključe u borbu protiv podnošenja ove vrste tužbi.
- Prilikom pripreme izmena zakona koje se odnose na slobodu izražavanja i medija, kao i na zaštitu i bezbednost novinara, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija i druge nadležne institucije treba da poštuju okvire i norme koje su dogovorene u Medijskoj strategiji za period 2020–2025, a sve izmene i dopune tih zakona treba da se donose u transparentnim i inkluzivnim procesima.
- Vlasti moraju hitno da prestanu sa pritiscima, vređanjem i diskriminacijom novinara i medija, te sa ugrožavanjem njihove bezbednosti, a svi napadi i pritisci na novinare moraju brzo i adekvatno biti rešeni.

317 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3334/izvestaj-o-novinskoj-agenciji-tanjug>

318 Ibid., str. 2.

319 Ibid., str. 16.

320 Ibid.

321 Ibid., str. 14.

322 Ibid.

4.4.2. Nediskriminacija i rodna ravnopravnost

Nije usvojen Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (za period 2022–2023), a ozbiljno se kasnilo sa usvajanjem Akcionog plana za sprovođenje Strategije za rodnu ravnopravnost (za period 2022–2023). Iako zvanična dokumenta navode brojne „uspešno realizovane aktivnosti”, niz događaja tokom izveštajnog perioda ilustruje postojanje paralelne realnosti, u kojoj građani Srbije žive čitavu deceniju.

Nije usvojen Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (za period 2022–2023). Akcioni plan za sprovođenje Strategije za rodnu ravnopravnost (za period 2022–2023) usvojen je 25. avgusta 2022. nakon ozbiljnog kašnjenja. U Izveštaju 2/2022 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za sprovođenje Poglavlja 23 (3.4. Načelo nediskriminacije i položaj ranjivih društvenih grupa), veliki broj aktivnosti označen je zelenom bojom kao uspešno realizovan. Sa ovim su saglasne pozitivne poruke iz saopštenja sada bivše potpredsednice Vlade i predsednice Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Zorane Mihajlović, poput sledećih: „Srbija primer rodno odgovornog budžeta“³²³, „Srbija lider u podršci ženama u biznisu“ (kao „jedna od retkih zemalja u Evropi koja je definisala okvire u ovoj oblasti“);³²⁴ „Srbija primer za druge u vrednovanju kućnog rada, sledeći cilj da se ženama taj rad plati“³²⁵, „Srbija je na 23. mestu u svetu po rodnoj ravnopravnosti“.³²⁶

Međutim, niz događaja ukazuje da je stvarnost sasvim drugačija. To potvrđuje i postavljanje nove potpredsednice Vlade, Maje Gojković, na čelo Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, kao i novih članova u sastav tog tela, uključujući u to i novog ministra policije Bratislava Gašića, poznatog po seksističkoj izjavi o novinarkama.³²⁷ Pitanje je gde se zaista donose odluke o državnoj antidiskriminacionoj politici i politici rodne ravnopravnosti.

Dodela najvišeg državnog³²⁸ i najvišeg crkvenog odlikovanja³²⁹ (u septembru 2022) premijeru Mađarske, koga predsednik Srbije naziva „izuzetnim prijateljem“, a poglavar Srpske pravoslavne crkve smatra zaslužnim za odbranu hrišćanskih vrednosti u Evropi,³³⁰ predstavlja paradigmu državne politike u oblasti zaštite od diskriminacije i rodne ravnopravnosti u Srbiji. Divljenje premijeru čija je Državna revizorska institucija (*Állami Számvevőszék*) sastavila izveštaj o fenomenu „ružičastog obrazovanja“ (koje bi moglo da ugrozi ekonomiju, smanji stopu nataliteta i ugrozi muškost),³³¹ čija je Vlada optužena za gušenje slobode medija i odstupanje od demokratskih normi i osnovnih prava, koju je Evropska komisija tužila pred Sudom pravde EU zbog zakona protiv LGBTQ+,³³² samo dan nakon što je Evropski parlament izglasao rezoluciju³³³ u kojoj se ocenjuje da Mađarska više nije „puna demokratija“, pokazuje kojim putem ide Srbija.

323 „Mihajlovićeva: Srbija primer rodno odgovornog budžeta“, Vlada Republike Srbije, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, 30. 5. 2022, <http://bit.ly/3tzIZAS>, 7. 10. 2022.

324 „Srbija lider u podršci ženama u biznisu, rodna ravnopravnost unapređuje privredni razvoj“, Vlada Republike Srbije, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, 8. 7. 2022, <http://bit.ly/3hFkbEV>, 7. 10. 2022.

325 „Srbija primer za druge u vrednovanju kućnog rada, sledeći cilj da se ženama taj rad plati“, Vlada Republike Srbije, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, 5. 7. 2022, <http://bit.ly/3tvZG08>, 7. 10. 2022.

326 „Mihajlovićeva: Srbija je na 23. mestu u svetu po rodnoj ravnopravnosti“, Vlada Republike Srbije, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, 13. 7. 2022, <http://bit.ly/3Ai3I5s>, 7. 10. 2022.

327 „Da li je vlada ‘kleknula’ pred Gašićem?“, Kristina Koprivica, *Danas*, 1. 11. 2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/da-li-je-vlada-kleknula-pred-gasicem/>, 2. 11. 2022.

328 *Isto.*

329 „Patrijarh SPC odlikovao mađarskog premijera“, *Radio Slobodna Evropa*, 5. 9. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/patrijarh-spc-odlikovao-orbana-/32019125.html>, 7. 10. 2022.

330 (...) nasuprot „talasima novih sistema vrednosti koji se ne retko agresivno globalno nameću s ciljem da uruše svaki postojeći prirodni i civilizacijski poredak“, *Ibid*.

331 „ELEMZÉS ‘Pink education’ jelenség Magyarországon?!“, *Állami Számvevőszék*, 2022, <http://bit.ly/3tEmV8t>, 7. 10. 2022.

332 „Orbán izazvao bijes komentarima o ‘miješanju rasa’ u Europi“, Meliha Kešmer, *Radio Slobodna Evropa*, 25. 7. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/orban-rase-evropa-viktor-madjarska/31959048.html>, 7. 10. 2022.

333 „Ljutite reakcije iz Mađarske na loše ocjene Evropskog parlamenta o stanju demokratije“, *Radio Slobodna Evropa*, 16. 9. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/madjarska-eu-ep-demokratija/32036660.html>, 7. 10. 2022.

Da li je bilo šetnje u okviru „Evroprajda 2022“?

„Manjina ne može terorisati većinu“, bio je moto pokreta „Dveri“, koji je, uz snažnu podršku Srpske pravoslavne crkve, organizovao tri litije i porodične šetnje ulicama Beograda u znak protesta zbog održavanja „Evroprajda 2022“.³³⁴ Lider ovog pokreta je u Narodnoj skupštini Republike Srbije istakao: „Mi smo nezavisna i suverena zemlja, mi odlučujemo, a ne Brisel i Vašington.“ Time je najavio i predlog posebnog zakona kojim bi se zabranilo „promovisanje homoseksualne propagande maloletnim licima u narednih 100 godina“.³³⁵

Više javno tužilaštvo je informisalo javnost (dva dana pre održavanja „Evroprajd 2022“ šetnje) da će preduzeti sve mere i radnje iz svoje nadležnosti radi zaštite javnog reda i mira, a nakom odluke Ministarstva unutrašnjih poslova da se u Beogradu 17. septembra zabrane sve „šetnje“.³³⁶ Ministar unutrašnjih poslova je na dan održavanja ovog događaja izjavljivao da nije dozvoljena ni druga/izmenjena maršruta. Istovremeno, premijerka (u čijoj tehničkoj Vladi je on ministar) potvrdila je u razgovoru sa predstavnicima EU da će šetnje biti. Ministar je nastavio da tvrdi da nije bilo šetnje, već da su „pripadnici MUP-a sproveli učesnike ove manifestacije od Ustavnog suda kroz Tašmajdanski park do mesta održavanja koncerta“. Ovo je ilustracija postojanja paralelne realnosti, u kojoj žive građani Srbije već čitavu deceniju, a koja zбуjuje i doprinosi osećanju nebezbednosti. Pažnja koja je dešavanjima u vezi sa Evroprajdom posvećena u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju 2022. godine govori o značaju ove teme za evrointegraciju Srbije.³³⁷

Polni i rodni identitet, nacionalni interes i „moralna policija“

Na udaru pokreta „Dveri“ našli su se i udžbenici biologije za osmi razred osnovne škole (izdavačkih kuća Klet i Vulkan, po kojim se uči već drugu školsku godinu), odnosno sadržaj o polnom i rodnom identitetu (međupolnost, transrodnost i seksualna orijentacija).³³⁸

Nadležni ministar obrazovanja zatražio je da Nacionalni prosvetni savet ponovo proveri „da li je takav program u skladu sa naučnim teorijama koje prihvataju i po kojima rade biološki fakulteti, da li se i kroz njih odražava nacionalni interes, i pre svega, da li je to u najboljem interesu po obrazovanje naše dece“ (iako su svi udžbenici već prošli odgovarajuće stručne procedure i dobili odobrenje).³³⁹ I pored potvrde Srpskog biološkog društva da je označeni sadržaj iz udžbenika u potpunosti usklađen sa prihvaćenim teorijama, činjenicama, zaključcima i tumačenjima biološke nauke,³⁴⁰ što je i stav svih bioloških katedri univerziteta u Srbiji, kao i Instituta za biološka istraživanja,³⁴¹ radna grupa Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja, formirana na zahtev Ministarstva obrazovanja, utvrdila je da treba ispraviti nedostatke u sedam od osam odobrenih udžbenika biologije.³⁴² Izveštaj radne grupe za sada je tajna.³⁴³

334 „Obradović: Ako MUP ne zabrani Evroprajd, porodična šetnja 100.000 ljudi“, *FoNet/N1*, 31. 8. 2022, <https://rs.n1info.com/vesti/obradovic-ako-mup-ne-zabrani-evroprajd-porodicna-setnja-100-000-ljudi/>, 7. 10. 2022.

335 Ibid.

336 „Saopštenje“, Republika Srbija, Više javno tužilaštvo Beograd, 15. 9. 2022, <https://bg.vi.jt.rs/saopstenja/saopstenje-107/>, 7. 10. 2022.

337 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu*, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3WA347F>.

338 Ovi su udžbenici bili na udaru grupe konzervativnih intelektualaca, koja pažljivo motri obrazovnu politiku Srbije, čuvajući je od „najgrubljeg nametanja tuđeg pogleda na svet“ (što predstavlja i napad na nacionalni identitet, srpski pravoslavni etos, srpski jezik, te hoće da razorí i najviši prirodni poredak), a koja je imala uspeha u zaustavljanju nastavnih paketa o seksualnom obrazovanju 2017. godine. „Osmake uče o međupolnim osobama: Novi udžbenik biologije šokirao brojne roditelje, nastavnike i stručnu javnost“, Lj. Begenišić, *Novosti*, 15. 3. 2021, <http://bit.ly/3TQ9tIY>, 10. 2022.

339 „Tolerancija na udaru brige za tradiciju“, V. Andrić, *Danas*, 16. 3. 2021, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/tolerancija-na-udaru-brige-za-tradiciju/>, 7. 10. 2022.

340 „Zvaničan stav Prosvetnog saveta o udžbeniku Biologije do kraja naredne nedelje“, Gordana Petković, *Nova.s*, 15. 9. 2022, <https://nova.rs/vesti/drustvo/zvanican-stav-prosvetnog-saveta-o-udzbeniku-biologije-do-kraja-naredne-nedelje/>, 7. 10. 2022.

341 „Stav Nacionalnog prosvetnog saveta: Program biologije zasnovan na nauci“, *Danas*, 16. 9. 2022, <https://nova.rs/vesti/drustvo/nacionalni-prosvetni-savet-program-biologije-zasnovan-na-nauci/>, 7. 10. 2022.

342 „Crkva pobedila nauku: profesorka Biljana Stojković o odluci da se menjaju udžbenici biologije“, *Danas*, 4. 10. 2022, <http://bit.ly/3UUDBnA>, 7. 10. 2022.

343 „Biologija na udaru crkve i desničara: Šta zapravo piše u udžbenicima za osmi razred“, V. Andrić, *Danas*, 15. 10. 2022, <http://bit.ly/3Go9DEu>.

Ovo nije prva pobeda crkve nad naukom, a verovatno je početak revizije školskih programa i udžbenika od „agresivne ideologije homoseksualnosti i transrodnosti” i od „rodne ideologije” (po najavi pokreta „Dveri”, na meti su, pored biologije, i istorija, sociologija i građansko vaspitanje, kao i neformalni edukativni programi civilnih organizacija).³⁴⁴ Više od 30 organizacija i više od 200 pojedinaca/pojedinki potpisalo je Saopštenje kojim se od nadležnog ministarstva, Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja i Vlade Republike Srbije zahteva da hitno vrate lekciju u udžbenike biologije i preduzmu sve druge mere koje garantuju sekularnost države i naučnih sadržaja u javnom obrazovnom sistemu države.³⁴⁵

Seksualna i reproduktivna prava žena – ignorisanje i odsustvo finansiranja aktivnosti

Dok potpredsednica Vlade i predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost izjavljuje da je „ukidanje prava na abortus [je] napad na demokratiju, savremene vrednosti i kršenje osnovnih ljudskih prava (...)”,³⁴⁶ Vlada i nadležna ministarstva ne rade na prevenciji i zaštiti ovih prava. Javni obrazovni sistem odbija svaku mogućnost da podigne nivo znanja mlađih o važnim temama iz ove oblasti,³⁴⁷ niti se preduzimaju odgovarajuće mere u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.³⁴⁸ Kada je reč o ženama iz marginalizovanih društvenih grupa (siromašne, sa invaliditetom, žrtve trgovine ljudima, u migraciji i tražiteljke azila), nema čak ni podataka o tome da li se i šta se radi na zaštiti njihovih seksualnih i reproduktivnih prava.³⁴⁹ I Nacrt nove Strategije za mlade za period 2023–2030. godine ostao bi bez mera i aktivnosti u vezi sa seksualnim i reproduktivnim pravima i zdravljem mlađih³⁵⁰ da nije bilo intervencije Autonomnog ženskog centra (AŽC), člana koalicije prEUgovor.³⁵¹

Popularnost populacione politike, koju vodi mađarski režim („rađanje umesto imigracije” i plodnost kao stvar od „strateškog značaja”),³⁵² ne gubi na snazi u Srbiji (i regionu), iako one predstavljaju stalnu pretnju za ostvarivanje seksualnih i reproduktivnih prava žena. Istovremeno, problemi i nasilje sa kojima se suočavaju žene u javnim ginekološko-akušerskim ustanovama ostaju pitanja kojima se bave samoorganizovane žene.³⁵³

Autonomni ženski centar predložio je Poverenici za zaštitu ravnopravnosti da inicira da Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) poveća broj oralnih kontraceptivnih sredstava na A listi (koja se izdaju na teret zdravstvenog osiguranja), što je u skladu sa preporukama CEDAW Komiteta Republički Srbiji iz 2019. godine. Poverenica je podnela inicijativu za izmenu i dopunu Pravilnika o listi lekova koji se propisuju i izdaju na teret

344 Reč je o radionicama organizacije E8, koje (po rečima pokreta „Dveri”) brzom reakcijom roditelja i škola treba sprečiti; „Dveri: Nakon spornih udžbenika, počeo i direktni ulaz LGBT propagande u škole”, Srpski pokret Dveri, 22. 9. 2022, <https://dveri.rs/saopstenja/dveri-nakon-spornih-udzbenika-poceo-i-direktni-ulazak-lgbt-propagande-u-skole>, 7. 10. 2022.

345 „Saopštenje za javnost povodom odluke Ministarstva o ‘spornim’ udžbenicima biologije, 8. 10. 2022, <http://www.befem.org/saopstenje-za-javnost-povodom-odluke-ministarstva-o-spornim-udzbenicima-biologije/>, 10. 10. 2022.

346 Ibid.

347 Vedrana Lacmanović, Aleksandra Mališić, Jelena Ivković, Tanja Ignjatović, „Sistemsko obrazovanje odloženo do daljeg Analiza obrazovanja o seksualnom i reproduktivnom zdravlju i pravima dece i mlađih u nastavnim programima u osnovnim i srednjim školama u Srbiji”, Autonomni ženski centar, Beograd, 2022, <http://bit.ly/3U54LHP>.

348 „Tri godine od usvajanja programa – bez očekivanih rezultata: Analiza primene Nacionalnog programa očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije”, Tanja Ignjatović i Aleksandra Mališić, Autonomni ženski centar, Beograd, 2021, <https://bit.ly/3UoBsR1>, 14. 10. 2022.

349 Autonomni ženski centar, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima i Grupa 484, „Seksualna i reproduktivna prava i zdravlje žena u Srbiji – Pronatalna politika naspram ljudskih prava”, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2022, <https://preugovor.org/Prakticne-politike/1752/Seksualno-i-reprodukтивno-zdravlje-i-prava-zena-u.shtml>, 14. 10. 2022.

350 Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o predlogu Nacionalne strategije za mlade 2015–2025, <https://www.mos.gov.rs/vest/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-predlogu-nacionalne-strategije-za-mlade-2015-20251?lang=lat>, 14. 10. 2022.

351 „Seksualna i reproduktivna prava neće biti izostavljena u novoj Strategiji za mlade u Republici Srbiji (2023–2030)”, Autonomni ženski centar, 8. 9. 2022, <http://bit.ly/3NvV5nS>, 14. 10. 2022.

352 „Mađarska nudi besplatnu veštačku oplodnju za povećanje nataliteta”, FoNet, BBC, 14. 1. 2020. <https://rs.n1info.com/svet/a560407-madjarska-nudi-besplatnu-vestacku-oplodnju-za-povecanje-nataliteta/>.

353 Prvi izveštaj o akušerskom nasilju u Srbiji (sačinjen prema svedočenjima oko 200 žena) ukazao na 16 vrsta nasilja i kršenja prava žena, njegovu „rasprostranjenosti i brutalnosti”: „Žene su doživljavale medicinske tretmane kao nasilje (Kristelerov zahvat, epiziotomija i slično) kada su oni izvršeni bez pristanka pacijentkinje, uz njeno protivljenje, pritom izazivajući veliku patnju i bol, kao i uzrokujući ozbiljne negativne posledice po zdravlje i život”. „Prijave za akušersko nasilje se odnose na postupanje lekara i medicinskih sestara/tehničara”. „Prvi veliki izveštaj o akušerskom nasilju u Srbiji: Najviše prijava za 4 bolnice”, Božica Luković, Zadovoljna.rs, 20. 9. 2022, <http://bit.ly/3TKjYxA>.

sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja,³⁵⁴ podržavši dva od četiri predloga AŽC-a.³⁵⁵ Bez podrške su ostali predlozi u vezi sa oslobođanjem mladih (od 15 do 25 godina) od participacije za kontraceptivna sredstva uz recept, kao i za pokrivanje intervencije prekida trudnoće sredstvima iz zdravstvenog osiguranja (iako je i to bila preporuke CEDAW Komiteta 38(a) iz 2019. godine). Ostaje da se sačeka reakcija RFZO.

✖ **ALARM: Napadi na braniteljke ljudskih prava bez osude nadležnih**

Zastrašivanje i napadi na organizacije za zaštitu ljudskih prava, bez ikakvih posledica, mogu negativno da utiču na njihov rad i podršku građana, ističe se u saopštenju organizacije *Front Line Defenders*, koja je angažovana u zastupanju prava članica organizacije „Žene za mir“ iz Leskovca.³⁵⁶ Pozivaju se državni autoriteti da sprovedu neposrednu, temeljnu i nepristrasnu istragu protiv napadača i objave rezultate o tome, da javno osude ove napade, da preduzmu sve mere kako bi se garantovala bezbednost (fizička i psihička) braniteljkama i organizacijama, tako da one u Srbiji mogu da obavljaju svoje aktivnosti bez straha od represije i slobodne od ograničenja.³⁵⁷

U istom mesecu, u kontekstu obeležavanja 27 godina od genocida u Srebrenici, nepoznati muškarac bacio je konzervu crvene boje na ulazna vrata organizacije „Žene u crnom“. U njihovom saopštenju se navodi da je to „još jedan u nizu napada, kako na prostorije, tako i na aktivistkinje“, u kontekstu „klime nekažnjivosti koju širi i održava vladajući režim u Srbiji na čelu sa Aleksandrom Vučićem, kako na nivou države, tako i na nivou društva“.³⁵⁸

Ako će Srbija do 2030. godine stvoriti podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva (kao što стоји u viziji nedavno usvojene Strategije),³⁵⁹ red je da počne odmah da reaguje na sve napade i ugrožavanje bezbednosti braniteljki ljudskih prava. Na sajtu ministarstva nadležnog za ljudska i manjinska prava nisu nađene informacije o osudi navedenih događaja (ni u saopštenjima³⁶⁰ ni u vestima³⁶¹).

PREPORUKE

- Treba obezbediti da praćenje realizacije zakona, strateških dokumenata i akcionih planova prikazom ostvarenih efekata bude jedina relevantna ocena napretka u oblasti 3.4 – Načelo nediskriminacije i položaj ranjivih društvenih grupa, umesto nagomilavanja informacija o realizovanju aktivnosti.
- Potrebno je nadoknaditi kašnjenja u usvajanju zakona i dokumenata javnih politika (na svim nivoima). Oni treba da budu praćeni odgovarajućim budžetskim sredstvima za realizaciju i relevantnim pokazateljima napretka i promene.
- Odmah treba zaustaviti stalno prisutan trend krvanja dostignutih ljudskih prava, posebno prava žena, rodne ravnopravnosti i seksualnih i reproduktivnih prava, kao i prava pripadnika LGBTQ+, koja se dešavaju pod pritiskom konzervativnih intelektualaca, krajnje desnih pokreta i organizacija, kao i Srpske pravoslavne crkve. Neophodno je svim organizacijama i braniteljkama ljudskih prava garantovati bezbednost (fizičku i psihičku), kao i obavljanje aktivnosti bez straha od represije i slobodno od ograničenja.

354 „Inicijativa AŽC i Poverenice za zaštitu ravnopravnosti: RFZO da finansira veći broj kontraceptivnih sredstava“, Autonomni ženski centar, 23. 9. 2022, <http://bit.ly/3FCLBFz>, 14. 10. 2022.

355 (...) da se na A listi nađe veći broj oralnih kontraceptivnih sredstava (najmanje sva sredstva sa liste A1), kao i dva sredstava za hitnu kontracepciju;

356 Aktivistkinjama je prečeno seksualnim nasiljem (silovanjem), prečeno je njihovoj maloletnoj deci (ćerk), kao i time da će im ugасiti organizaciju. U istom gradu, mesec dana pre toga, tokom obeležavanja Međunarodnog dana ženske akcije za mir, desetak muškaraca maltretiralo je, pretilo i gađalo jajima aktivistkinje. I pored više krivičnih prijava podnetih protiv učinilaca, niko nije uhapšen niti osuđen za ova dela.

357 Saopštenje i podrška organizacije *Front Line Defenders* (sa kancelarijama u Dablinu i Briselu), 22. 7. 2022, <http://bit.ly/3EwLiLn>, 14. 10. 2022.

358 „Prostorije Žena u crnom ponovo napadnute“, Žene u crnom, 12. 7. 2022, <http://bit.ly/3E66Ahw>, 14. 10. 2022.

359 Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine, 3. 2. 2022, <https://bit.ly/3WmFLhz>.

360 Saopštenja, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/aktuelnosti-saopstenja.php>, 14. 10. 2022.

361 Vesti, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/aktuelnosti-vesti.php>, 14. 10. 2022.

4.4.3. Rodno zasnovano nasilje prema ženama

Još uvek nije usvojen Akcioni plan za Strategiju za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godina.³⁶² O naporima da se uspostave opšte i specijalizovane usluge podrške, koje će biti dostupne žrtvama nasilja prema ženama i nasilju u porodici nema ni reči, a njihovo finansiranje odloženo je za 2024. godinu. Izostaju istrage i odgovarajuće mere prevencije femicida u slučajevima nasilja, za koje su državni organi znali ili su mogli znati. Nema inicijativa da se podrže resursi stručnjaka koji rade u oblasti zaštite od nasilja prema ženama i nasilja u porodici. Nadležna regulatorna tela nemaju nameru da zaustave degradirajuće medijsko izveštavanje o nasilju prema ženama. Krivično delo silovanja još uvek nije usaglašeno sa Istanbulskom konvencijom. Država dosledno izbegava finansiranje aktivnosti podrške žrtvama nasilja ili najveća budžetska sredstva dodeljuje preregistrovanim organizacijama bez znanja u oblasti, uključujući u to i one kojima rukovode osuđivani učinioци nasilja. Još uvek nije uspostavljena centralna evidencija svih dela rodno zasnovanog nasilja.

Ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu nema nijednu aktivnost koja se odnosi na žene sa iskustvom nasilja.³⁶³ Ministarstvo nadležno za brigu o porodici i demografiju ovu temu redovno kombinuje sa informacijama o lošoj demografskoj situaciji i roditeljstvom, i to više deklaratивno, nego prikazivanjem stvarnih rezultata.³⁶⁴ I o ovoj temi sa „politički korektnim“ saopštenjima prednjači potpredsednica Vlade i predsednica Kordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, ali ona ne utiču na državnu i institucionalnu politiku prevencije i zaštite žena i njihove dece od rodno zasnovnog nasilja.³⁶⁵

Još jedan Poseban izveštaj Zaštitnika građana o radu grupa za koordinaciju i saradnju,³⁶⁶ koji se bavi primenom Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, pored primera dobre prakse, daje i niz preporuka za unapređenje postupanja i ujednačavanje tumačenja i primene odredaba Zakona. Ostaje otvoreno da li će i kako će nadležni organi i institucije primeniti preporuke, kao i to da li će i kako će Zaštitnik građana pratiti primenu datih preporuka. Autonomni ženski centar je nastavio da prati i da objavljuje godišnje izveštaje o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici³⁶⁷ u odsustvu javnih izveštaja. Podaci ukazuju na zaustavljen rast prijavljenih događaja nasilja u porodici, smanjenje izricanja mera privremenog udaljenja učinioca, zabrinjavajući porast broja učinilaca koji ponavljaju dela nasilja, sasvim skroman porast broja tužbi za mere zaštite od nasilja u porodici po službenoj dužnosti, kao i smanjenje broja predmeta u kojima se prikupljaju obaveštenja zbog sumnje da je izvršeno krivično delo. Deluje da su ovo indikatori „zamora“ sistema zbog nedovoljnog broja, opterećenja i neodgovarajuće obučenosti postupajućih stručnjaka u tri ključna sistema (policija, tužilaštvo, centar za socijalni rad), bez odgovarajuće reakcije nadležnih.

Početkom avgusta, Odlukom Višeg javnog tužioca (VJT) u Beogradu, zamenica javnog tužioca postavljena je za Koordinatora za rodno zasnovano nasilje, čiji je cilj unapređenje i ujednačavanje postupanja osnovnih javnih tužilaštava sa područja nadležnosti VJT u Beogradu, kako bi sve žrtve nasilja u porodici dobile jednoobrazovanu i sveobuhvatnu zaštitu.³⁶⁸

362 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za socijalnu zaštitu, Predlozi i nacrti dokumenta, <https://www.mnrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-socijalnu-zastitu>, 14. 10. 2022.

363 (...) a tek nekoliko saopštenja koja pomenu žene, odnose se na istoriju i žene borce, kao i na kontekst očuvanja tracicije, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Vesti*, <https://www.mnrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti>, 14. 10. 2022.

364 Za ovo Ministarstvo u prvom planu su teme u vezi sa lošom demografskom situacijom, pravima deteta, roditeljstvom, i to više deklarativno, nego u realnim pokazateljima efekata rada Ministarstva, a sve pomnjane aktivnosti su povezane sa donatorskim sredstvima. Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, *Vesti*, <http://minbpd.gov.rs/multidisciplinarnim-i-strateskim-pristupom-protiv-rodno-zasnovanog-nasilja/>, 14. 10. 2022.

365 Vlada Republike Srbije, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, *Pres*, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/press/vesti>, 14. 10. 2022.

366 „Posebni izveštaj Zaštitnika građana o radu Grupa za koordinaciju i saradnju na području Višeg javnog tužilaštva Niš“, Zaštitnik građana, Beograd, 2022, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7518/Poseban%20izvestaj.pdf>, 14. 10. 2022.

367 Tanja Ignjatović, „Deseti izveštaj o nezavisnom praćenju primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji za period januar – decembar 2021. godine“, Autonomni ženski centar, 2022, <http://bit.ly/3Nu02Ay>.

368 Republika Srbija, Više javno tužilaštvo u Beogradu, Saopštenje, 2. 8. 2022, <https://bg.vi.jt.rs/aktuelnosti/saopstenje-192/>, 14. 10. 2022.

Ubistva žena i članova porodice – bez odgovora i odgovornosti države!

Ostaju bez odgovora apeli na nadležne državne organe da budu sprovedene detaljne istrage slučajeva femicida.³⁶⁹ Analiza institucionalnog postupanja u slučajevima prijavljenog nasilja u porodici, koje je završilo ubistvom žene (često i drugih članova porodice, uključujući u to i decu), potvrđuje da nema gotovo nikakvih unutrašnjih analiza propusta (i učenja iz grešaka), kao ni nadzornih postupaka i mera.³⁷⁰ I kada postoje javno dostupne informacije ministarstva nadležnog za brigu o porodici o izvršenom nadzoru po službenoj dužnosti u centru za socijalni rad, nema informacija o ishodu tih postupaka.³⁷¹

Ohrabruje inicijativa Koordinatorke za rodno zasnovano nasilje u VJT Beograd (nakon ubistva šest žena na području Grada Beograda) da sva osnovna javna tužilaštva prilikom konsultacije sa policijskim službenicima primene listu od 14 pitanja pre nego što donesu odluku o preduzimanju mera iz svoje nadležnosti.³⁷²

Krivično delo silovanja još uvek čeka na usaglašavanje sa Istanbulskom konvencijom

Ministarstvo pravde nije preduzelo mere u vezi sa preporukom Evropske komisije (iz 2021. godine) da se krivično delo silovanja usaglasi sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici. Autonomni ženski centar je u okviru koalicije prEUgovor pripremio predloge za izmene i dopune tog dela, a posledično i svih srodnih dela iz Glave 18 – Krivična dela protiv polne slobode. Predloženo je i dodavanje novog člana – Zloupotreba snimka polne sadržine (tzv. „osvetnička pornografija“) u Glavi 14 – Krivična dela protiv slobode i prava čoveka i građanina.³⁷³ Predlozi su dostavljeni Radnoj grupi pri Ministarstvu pravde (maja 2022), ali još nema odgovora. U međuvremenu, Vlada je usvojila Zaključak povodom inicijative predsednika Republike za izmenu Krivičnog zakonika „koja ima za cilj pooštovanje kaznene politike u odnosu na krivična dela silovanje i nasilje u porodici“.³⁷⁴ Ne pominje se obaveza promene definicije krivičnog dela silovanja i srodnih dela, a navodi se da će Ministarstvo pravde obrazovati radnu grupu za izradu iniciranih izmena, iako već postoji radna grupa koja radi na izmenama Krivičnog zakonika.

Ima li razlike između degradirajućeg medijskog izveštavanja i „ekskluzive“?

Objavljinje intervjua sa višestruko osuđivanim silovateljem u dnevnom listu „Informer“ i na njihovom Jutjub kanalu poslednji je primer brutalnosti i destruktivnosti ovog provladinog tabloida.³⁷⁵ Dok Savet za štampu tvrdi da je „Informer“ prekršio više odredaba kodeksa etike, da je ponizio žrtve i uznenirio javnost³⁷⁶, predsednica Regulatornog tela za elektronske medije (REM) smatra da nema ničeg spornog u „ekskluzivi“ tog lista i da joj nije jasna „histerija koja je došla iz redova neoliberalne Srbije“.³⁷⁷ To je još jedan primer paralelne vrednosne realnosti, u kojoj već deceniju žive građani Srbije. Ohrabruje upornost aktivistkinja organizacije „Ženska solidarnost“ u organizovanju protesta koje podržava znatan

369 „Saopštenje za javnost: Reaguјite pre zločina, ne posle!“, Autonomni ženski centar, 20. 9. 2022, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1920-saopstenje-za-javnost-reaguјite-pre-zlocina-ne-posle-20-09-2022>, 14. 10. 2022.

370 „Autonomni ženski centar organizovao tri tribine ‘Institucionalno postupanje u slučajevima prijave za nasilje u porodici visokog rizika (od smrtnog ishoda)‘, AŽC, 26. 5. 2022, <https://bit.ly/3TIQml9>, 14. 10. 2022.

371 „Sporno postušanje centra za socijalni rad u Čačku“, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, 4. 5. 2022, <http://minbpd.gov.rs/sporno-postupanje-centra-za-socijalni-rad-u-cacku/>, 14. 10. 2022.

372 Republika Srbija, Više javno tužilaštvo u Beogradu, Saopštenje, 22. 9. 2022, <https://bg.vi.jt.rs/saopstenja/saopstenje-124/>, 14. 10. 2022.

373 „Predlozi za izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije“, Koalicija prEUgovor, 2022, <https://preugovor.org/Amandmani/1751/Predlozi-za-izmene-i-dopune-Krivicnog-zakonika.shtml>, 14. 10. 2022.

374 „Usvojen Zaključak povodom inicijative za izmenu Krivičnog zakonika“, Vlada Republike Srbije, 31. 10. 2022, <https://www.srbija.gov.rs/cest/659974/usvojen-zakljucak-povodom-inicijative-za-izmenu-krivicnog-zakonika.php>.

375 „Saopštenje za javnost povodom objavljinje intervjua sa višestrukim osuđivanim silovateljem“, AŽC, 28. 9. 2022, <http://bit.ly/3UWu2El>, 14. 10. 2022.

376 „Savet za štampu i intervjuu sa silovateljem: Informer prekršio više odredbi Kodeksa, ponizio žrtve, i uznenirio javnost“, Danas, 28. 9. 2022, <http://bit.ly/3fvnIVD>, 14. 10. 2022.

377 (...) jer je „Informer“ uradio isto „baš kao što je američka televizija ABC 1998. bila objavila intervjue sa Osamom bin Ladenom, jer tako se to radi“, „Olivera Zekić: Čemu histerija zbog intervjua u ‘Informeru’“, N. M., Vreme, 3. 10. 2022, <https://www.vreme.com/vesti/olivera-zekic-cemu-histerija-zbog-intervjua-u-informeru/>, 14. 10. 2022.

broj građanki i građana, uz zahtev da se intervju ukloni sa svih portala (uključujući u to i *Blic*, *Alo, Mondo*) kako bi se žene zaštitele od dalje retraumatizacije i reviktimizacije.³⁷⁸

Samo nekoliko meseci pre toga AŽC se obratio otvorenim pismom Savetu REM-a, zahtevajući da hitno reaguje na kontinuirane i učestale situacije nasilja prema ženama u okviru rijaliti programa „Zadruga”, koji se emituje na nacionalnoj frekvenciji Televizije *Pink*.³⁷⁹ Fondacija „Slavko Ćuruvija” podnela je formalnu prijavu protiv TV *Pink*, ističući da je reč o osnovi za privremenu ili trajnu zabranu emitovanja tog rijaliti programa. Predsednica REM-a (i ovaj put) odgovorila je da REM „bez obzira na [te] perverzne i bizarre želje, neće biti preki sud i držaće se i procedure i zakona”.³⁸⁰ Jedna članica Saveta REM-a pohvalila je rijaliti program TV *Pink*, „jer otvara pitanja od društvenog značaja, kao što su pitanja o abortusu, crkvi ili toleranciji”.³⁸¹ Ovakve stavove potvrđuje i odluka REM-a da ponovo dodeli nacionalnu frekvenciju TV *Pink*.³⁸²

Državnoj usluzi više novca, ženskim organizacijama više poverenja

Podaci pokazuju da se žene s iskustvom nasilja i dalje češće obraćaju SOS telefonima ženskih nevladinih organizacija nego nacionalnom SOS telefonu (u javnom sektoru). Istovremeno, osnivanje nacionalnog SOS telefona znatno je umanjilo budžetsko finansiranje istovrsnih usluga ženskih organizacija.³⁸³ Poražavajuće je i to što pet godina za redom sredstva prikupljena kršenjem osnovnih prava žrtava putem primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja nisu dodeljena nijednom projektu, čiji je cilj pružanje pomoći i podrške žrtvama krivičnih dela i besplatne pravne pomoći.³⁸⁴

Istovremeno, istraživanje „Insajdera“ otkriva da je Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju dodelilo 630.000 evra nepoznatim udruženjima civilnog društva, odnosno da je devet organizacija kojima je odobreno najviše sredstava za projekte u vezi sa poboljšanjem socijalnog položaja žena i sprečavanjem porodičnog nasilja osnovano neposredno pre raspisivanja konkursa, i to preregistracijom već postojećih udruženja, koja godinama nisu bila aktivna.³⁸⁵ Neregularnih odluka o dodeli budžetskih sredstava kvaziorganizacijama civilnog društva bilo je i ranije³⁸⁶ (uz zaustavljanje podele novca, iako bez posledica po nadležne). Aktuelno je to da se ministarstva više ne obaziru na pisanje medija i reakciju civilnih organizacija na ove pojave. Teže je pratiti zloupotrebu budžetskih sredstava na lokalnom nivou, a na jedan primer ukazao je „JUGpress“ iz Leskovca.³⁸⁷

378 „Bes na ulice, sloboda za devojčice“, Ženska solidarnost, 6. 10. 2022, <https://zenskasolidarnost.org/bes-na-ulice-sloboda-za-devojcice/>, 14. 10. 2022.

379 „Otvoreno pismo Savetu Regulatornog tela za elektronske medije“, AŽC, 3. 6. 2022, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1873-otvoreno-pismo-savetu-regulatornog-tela-za-elektronske-medije>, 14. 10. 2022.

380 „Zekić o scenama nasilja u Zadruzi: REM neće biti preki sud“, *Danas*, K. Ž., 29. 5. 2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/zekic-rem-nece-bititi-preki-sud/>, 14. 10. 2022.

381 „Članica Saveta REM-a pohvalila rijaliti program Pinka: Otvara pitanja od društvenog značaja“, *Beta*, 13. 7. 2022, <http://bit.ly/3NvVo20>, 14. 10. 2022.

382 „Nacionalne frekvencije u Srbiji ponovo doble TV Pink, Happy, Prva i B92“, *Radio Slobodna Evropa*, 29. 7. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/rem-frekvencije-srbija-pink-happy-b92/31965380.html>, 14. 10. 2022.

383 (...) što pokazuju podaci o uslugama i finansiranju koje su pripremili AŽC i Mreža Žene protiv nasilja, a prikazala koalicija prEUgovor na infografiku, „Državnoj usluzi više novca, ženskim organizacijama više poverenja“, Koalicija prEUgovor, 2022, https://preugovor.org/upload/document/infografika_sos_telefon.pdf, 14. 10. 2022.

384 „Saopštenje za javnost organizacija civilnog društva“, AŽC, 5. 5. 2022, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1864-saopstenje-za-javnost-organizacija-civilnog-drustva>, 14. 10. 2022.

385 „Insajder otkriva: Ministarstvo za brigu o porodici dalo 630.000 evra nepoznatim udruženjima“, 10. 5. 2022, <http://bit.ly/3UHGxEn>, 14. 10. 2022.

386 „Vulinov gest ne otklanja sumnju u podelu novca na konkursu“, Katarina Đorđević, *Politika*, 3. 12. 2014, <https://www.politika.rs/sr/clanak/312436/Vulinov-gest-ne-otklanja-sumnje-u-podelu-novca-na-konkursu>, 14. 10. 2022.

387 „Ministarstvo za rad ne odgovara na pitanja o osuđenom porodičnom nasilniku, čute i vlasti u Leskovcu koje su mu dale novac za dva projekta na samo jednom konkursu“, JUGpress, 23. 7. 2022, <http://bit.ly/3ft7o7Z>, 14. 10. 2022.

*** ALARM: Sredstva iz budžeta osuđivanom učiniocu nasilja – da pruža podršku žrtvama!**

Grad Leskovac dodelio je sredstva iz budžeta za projekat SOS telefona za žrtve nasilja organizaciji čiji osnivač i predsednik ima dve pravosnažne presude za nasilje u porodici. Ona takođe nema ni odgovarajuća znanja (niti licencu) za ovu aktivnost. Agencija „JUGpress“ nije dobila odgovor od nadležnih lokalnih vlasti, ali ni od ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu, koje je istu osobu uključilo u Radnu grupu Vlade Srbije za sprečavanje nasilja u porodici, zaduženu za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima (ispostaviće se da je reč o članu vladajuće Srpske napredne stranke). Zbog javnog reagovanja na ovakvu odluku Grada Leskovca,³⁸⁸ članice organizacija „Žene za mir“ bile su izložene višestrukim pretnjama i zastrašivanjima (videti: Napadi na braniteljke ljudskih prava bez osude nadležnih).

PREPORUKE

- Ponavljamo preporuku da bi sva nadležna ministarstva s dužnom pažnjom trebalo da razmotre standarde Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici, kao i preporuke GREVIO date Srbiji, i integriraju ih u sve relevantne zakone, dokumente javnih politika i posebno u praksi državnih organa.
- Ponavljamo i preporuku da sistemski treba rešiti problem nedostatka svih usluga podrške za žrtve nasilja – opštih i specijalizovanih, kao i njihovo budžetsko finansiranje, bez odlaganja i bez zlopotpotrebe javnih sredstava.
- Nužno je obezbediti praćenje i analiziranje primene postojećih instituta zaštite i podrške ženama i drugim žrtvama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici kako bi se povećala njihova bezbednost, kao i oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje, u skladu sa njihovim ljudskim pravima i standardima dobre prakse.
- Nužno je pod hitno zaustaviti degradirajuće i destruktivno medijsko izveštavanje o nasilju prema ženama i deci, uz punu odgovornost nadležnih regulatornih tela i nadležnog ministarstva za aktuelno stanje.

4.4.4. Prava deteta

Aktivnosti iz Revidiranog Akcionog plana za sprovođenje Poglavlja 23, koje se odnose na prava deteta i dalje nisu realizovane. Nesposobnost sistema da uoči (fatalni) rizik od viđanja deteta sa nasilnim ocem neće (ni ovog puta) dovesti do sistemskih promena organizacije i stručnosti nadležnih tela. Nemogućnost upisa dece u vrtić zbog političkog opredeljenja roditelja još je jedan oblik grubog kršenja prava dece.

Najveći broj nerealizovanih aktivnosti iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 iz oblasti 3.4 – *Načelo nediskriminacije i položaj ranjivih društvenih grupa* odnosi se na prava deteta. Čak 41% aktivnosti nije sprovedeno, dok je još 18% delimično realizovano. Nisu izrađene i usvojene izmene i dopune Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, niti novi posebni protokoli za zaštitu dece od zlostaljanja i zanemarivanja, a nisu doneti ni podzakonski akti, kojima se bliže uređuje primena vaspitnih naloga. Nije obezbeđen nadzor nad sprovođenjem nove Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, kao i praćenje primene Akcionog plana. Nije obezbeđen razvoj kapaciteta pružalaca usluga socijalne zaštite u skladu sa procesima deinstitucionalizacije i decentralizacije sistema, niti su unapređeni resursi u rezidencijalnim ustanovama za decu. Nije obezbeđeno uvođenje posttraumatskog savetovanja i podrške za decu žrtve i svedoke u krivičnim postupcima. Nije uspostavljen centar za decu, mlade i porodicu, čije bi aktivnosti posebno ciljale pripadnike iz višestruko depriviranih sredina, niti je unapređen sistem novčanih davanja namenjen ugroženim porodicama dece sa invaliditetom. Nema informacija o sudbini prednacrta Porodičnog zakona.

388 „Podrška Mreže žene protiv nasilja organizaciji Žene za mir – Otvoreno pismo nadležnim ministarstvima“, 14. 7. 2022, <https://bit.ly/3Nybd8d>, 14. 10. 2022.

Koordinaciono telo za sprovođenje Revidiranog AP 23 navelo je da aktivnost 3.4.4.10 – *Izmeniti i dopuniti Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica* – nije realizovana, iako je Ministarstvo pravde pripremilo Nacrt izmena i dopuna Zakona koji je upućen Evropskoj komisiji na mišljenje. Koordinaciono telo u svom Izveštaju nije navelo mišljenje Evropske komisije, kojim se insistira na većem usaglašavanju izmena zakona sa pravnim tekovinama EU.³⁸⁹ Pošto su tražene izmene tog obima da nije moguće samo izmeniti i dopuniti postojeći zakon, već mora biti donet novi zakon, Ministarstvo pravde je zaustavilo sve aktivnosti vezane za izmene ovog Zakona dok se ne usvoje izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku (aktivnost 1.3.6.2).

Autonomni ženski centar smatra da će ovakvo mišljenje Evropske komisije imati štetne posledice, jer Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica iz 2005. godine nije usklađen sa Zakonom o krivičnom postupku iz 2011. godine, te se već jedanaest godina primenjuje u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku, koji je važio do 2011. godine, u kome istragu sprovode istražne sudije, a ne tužoci. Na ovaj način se već više od decenije krše prava maloletnih lica, i kao učinilaca krivičnih dela i kao žrtava/oštećenih. Odlukom Evropske komisije, kojom nije data saglasnost da se nakon jedanaest godina Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica usaglasi sa važećim Zakonom o krivičnom postupku, samo se produžava pravna nesigurnost i neusaglašenost dva važna krivično-procesna zakona, te prolongira kršenje prava dece u Srbiji.

Diskriminatorne odredbe u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom i dalje pogađaju decu u Srbiji, koja su krajnji korisnici ovog zakona. I nakon sprovedene javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom,³⁹⁰ kao i nakon onlajn peticije kojom je iskazano nezadovoljstvo predloženim minimalnim izmenama zakona,³⁹¹ zakon nije izmenjen. Ustavni sud je odlučivao o četiri inicijative vezane za ustavnost odredaba ovog zakona³⁹² i utvrdio da je neustavno šest stavova iz četiri člana zakona.³⁹³ Ustavni sud je doneo odluke kojima je odbio i/ili odbacio inicijative za ispitivanje ustavnosti ostalih osporenih članova zakona,³⁹⁴ s tim što je dvoje sudija Ustavnog suda dalo svoje izdvojeno mišljenje,³⁹⁵ pozivajući se na usvojena strateška dokumenta i praksu Evropskog suda za ljudska prava. Sudija dr Tijana Šurlan navela je da odredba čl. 25 predstavlja posredni vid diskriminacije dece, jer je „glavni beneficijar ovog prava dete čije rođenje je *conditio sine qua non* prava na roditeljski dodatak“.³⁹⁶ Sudija dr Tamaš Korhec smatra da se odredbama člana 25 „dopunjuje i menja Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, koji su sistemski zakoni u tim oblastima, (...) na koji način se krši načelo jedinstva pravnog poretku“.³⁹⁷

Ipak, ostaje pitanje šta će biti sistemski odgovor za unapređenje znanja stručnjaka ako Republički zavod za socijalnu zaštitu (čije su funkcije profesionalna obuka, unapređenje profesionalnog rada – supervizija, istraživanje i informisanje) u smernicama za organizovanje viđanja u kontrolisanim uslovima ne uočava nasilje u porodici, niti zloupotrebu deteta kao oblik zlostavljanja detetove majke, dok se istovremeno poziva na naučno i stručno sporni koncept „otuđenja deteta od roditelja“ (kao da je to jedini kontekst koji zahteva organizovanje viđanja deteta sa roditeljem u kontrolisanim uslovima³⁹⁸). Odgovor Republičkog zavoda je potvrđio nerazumevanje problema. Nije bilo odgovora kada je AŽC prosledio informaciju (na adresu 15 odlučilaca i 369 relevantnih institucija) o Rezoluciji Evropskog parlamenta o posledicama nasilja

389 Usmeni odgovor pomoćnika ministra pravde gospodina Stojanovića tokom sastanka koji je održan sa predstavnicima organizacija civilnog društva 21. 3. 2022, koji je potvrđen tokom konsultacija predstavnika Evropske komisije sa organizacijama civilnog društva u prostorijama Evropske delegacije u Beogradu 15. 6. 2022.

390 Marta 2021.

391 <https://bit.ly/3vlzzb7>

392 O inicijativama je odlučivano u predmetima pod br. IY3-216/2018 dana 3. 12. 2020, IY3-247/2018 dana 17. 12. 2020, IY3-266/2017 dana 15. 4. 2021. i IY3-229/2018 dana 21. 4. 2022.

393 Stav 2 člana 17, stavovi 2, 4 i 6 člana 18, stav 8 člana 14 i stav 7 člana 12 Zakona.

394 Stav 1 člana 12, član 13, st. 1 i 3–9 člana 17, st. 1, 3, 5, 7, 8 i 9 člana 18, član 20 i stav 2 Zakona iz tačke 1 člana 54, i st. 1–3 i st. 5–7 člana 25.

395 U predmetu IY3-229/2018, dostupno u bazi sudske prakse Ustavnog suda na <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>

396 Ibid.

397 Ibid.

398 Republički zavod za socijalnu zaštitu. „Viđanje deteta u kontrolisanim uslovima – stručno-metodološko uputstvo za CSR“, 28. 6. 2021, <https://bit.ly/3T34Gny>, 14. 10. 2022. O spornom konceptu više je pisano u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm, Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, novembar 2021, str. 90, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

koje vrše partneri u intimnim vezama i prava na roditeljsko staranje po žene i decu.³⁹⁹ Sve nerealizovane aktivnosti iz Poglavlja 23 (oblast 3.4), koje se odnose na prava deteta, potvrđuju ocenu da je uzrok za to nesposobnost nadležnih državnih tela.

✖ **ALARM: Sistemski propusti u proceni rizika od viđanja deteta sa nasilnim ocem**

Prevencija ubistva dece koje su usmrtili očevi već prijavljivani i osuđivani za nasilje u porodici ostaje bez sistemskog odgovora i odgovornosti države. Najnoviji dramatični primer za sistemsko nerazumevanje rizika u situacijama nasilja prema ženama, u kojima su ubijena maloletna deca (pre toga u Somboru i Rakovici) jeste ubistvo dvogodišnje devojčice u Vršcu. Nju je ubio otac osuđen za krivično delo nasilja u porodici. Njemu je bila izrečena mera zabrane prilaska bivšoj supruzi, ali ona nije obuhvatila i dete. Povodom ovog slučaja nadležni pokrajinski sekretarijat obavestio je javnost da je preduzeo mere nadzora,⁴⁰⁰ postupak kontrole je pokrenuo i Zaštitnik građana,⁴⁰¹ a predmet je formiralo i posebno odeljenje za suzbijanje korupcije pri VJT u Beogradu⁴⁰² kako bi se ispitala odgovornost Centra za socijalni rad u Vršcu.

Nepodobna deca zbog političkog opredeljenja roditelja

Krajem avgusta u Pećincima (malo mesto u Vojvodini) deca predškolskog uzrasta, čiji su roditelji i rođaci aktivni članovi opozicione Demokratske stranke, ostala su bez mesta u lokalnom vrtiću, navodno po nalogu lokalnog poverenika (vladajuće) Srpske napredne stranke.⁴⁰³ Majke dece koja su od prve godine pohađala vrtić, a sada ostala isključena i na taj način obeležena u zajednici, obratile su se svim nadležnim ministarstvima i telima, koja su ih upućivala na Ministarstvo prosvete, a ono je čutalo. Iako je prosvetna inspektorka utvrdila nezakonitost postupka i naložila da se odluka ispravi, direktorka vrtića to nije učinila.⁴⁰⁴ Ostaje da se vidi kakav epilog će imati ovaj slučaj, koji je samo još jedan primer kako zakon u Srbiji nije isti za sve.

PREPORUKE

- Nužno je 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 Akcionog plana za Poglavlje 23 kako bi bio nadoknađen ogroman zaostatak u ovoj oblasti.
- Nužno je što pre usvojiti izmene i dopune Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, kojima se ovaj zakon usaglašava sa važećim Zakonom o krivičnom postupku.
- Nužno je što pre izmeniti neustavne i diskriminatorne odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom.
- Nužno je pod hitno obezrediti sistemska znanja, mehanizme i odgovornost u vezi sa zaštitom dece žrtava i svedoka nasilja u porodici, s posebnom pažnjom na zloupotrebu dece kao oblika nasilja prema njihovim majkama.
- Nužno je pod hitno zaustaviti svaku politizaciju prava dece.

399 European Parliament resolution of 6 October 2021 on the impact of intimate partner violence and custody rights on women and children (2019/2166(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0406_EN.html, 14. 10. 2022.

400 Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova, Saopštenje za javnost, 6. 10. 2022. <http://www.socijalnapolitika.vojvodina.gov.rs/saopstenje-za-javnost/>, 14. 10. 2022.

401 „Zbog ubistva deteta (2) u Vršcu reagovao Zaštitnik građana – Pokrenut postupak kontrole zakonitosti Centra za socijalni rad i MUP”, *Blic*, 6. 10. 2022, <http://bit.ly/3OjB7wY>, 14. 10. 2022.

402 Republika Srbija, Više javno tužilaštvo u Beogradu, Saopštenje, 7. 10. 2022, <https://bg.vijt.rs/saopstenja/saopstenje-137/>

403 „Roditelji iz Pećinaca: Deca ostala bez mesta u vrtiću po nalogu lokalnog SNS moćnika”, *Danas*, 31. 8. 2022, <http://bit.ly/3XguGyP>, 14. 10. 2022.

404 „Majke iz Pećinaca: Šta reći detetu od pet godina , zašto on sad ne može da ide da se igra sa svojim drugarima”, *Nova.rs*, 5. 10. 2022, <https://bit.ly/3DXQGH8>, 14. 10. 2022.

4.4.5. Jačanje procesnih garancija

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

Iako su predviđeni, ne postoje javno dostupni tromesečni izveštaji Koordinacionog tela o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka zločina i pratećeg Akcionog plana, s obzirom na to da se ovo telo sastalo samo dva puta.⁴⁰⁵

Ministarstvo pravde je 30. juna 2022. godine usvojilo Prvi izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarenje prava žrtava i svedoka (u daljem tekstu Prvi izveštaj),⁴⁰⁶ koji se odnosi na period od usvajanja Strategije do I kvartala 2022. godine. U periodu koji obuhvata dve godine od usvajanja, 47 od 79 (59,5%) aktivnosti navedenih u okviru četiri strateška cilja nije realizovano ili ne postoje informacije o njihovom sprovođenju, dok se sprovedenim može smatrati 15 (19%) aktivnosti. Stoga je upitan zaključak Ministarstva pravde da se aktivnost 3.5.1.17 – *Puna primena i redovan nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za ostvarenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom*, uspešno realizuje.

Primer izveštaja o započetoj aktivnosti u nadležnosti Ministarstva pravde

Kod aktivnosti 1.3.1 – *Početak rada Koordinatora Službi podrške u Ministarstvu pravde*, u Izveštaju je navedeno sledeće: „Ministarstvo pravde je izmenama Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta propisalo radno mesto Koordinatora službi podrške žrtvama i svedocima krivičnih dela.”⁴⁰⁷ U Izveštaju nije navedeno kada je to urađeno, kao ni da li Ministarstvo pravde sprovodi javni konkurs radi izbora Koordinatora službi podrške žrtvama i svedocima krivičnih dela.

Primer izveštaja o aktivnosti, u kome nedostaju podaci o efektima primene

U Prvom izveštaju je za aktivnost 1.2.5 – *Uređenje posebnih prostorija u okviru viših sudova u cilju nesmetanog funkcionisanja novoosnovanih službi podrške*, navedeno da je „Misija OEBS-a u Srbiji (je) obezbedila i donirala nameštaj za opremanje posebnih prostorija za žrtve krivičnih dela u pet viših sudova u RS (u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu i Novom Pazaru). Vrednost donacije je u iznosu od: 2.600 EUR. Misija OEBS-a u Srbiji je takođe donirala video-konferencijsku opremu za pet viših sudova u RS (u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu i Novom Pazaru) kako bi se saslušavanjem oštećenih iz posebne prostorije povezane videolinkom sa sudnicom smanjio negativan uticaj ponovljene i sekundarne viktimizacije na žrtvu krivičnog dela. Vrednost donacije je u iznosu od: 146.000 EUR.”⁴⁰⁸

Primer izveštaja o aktivnosti, u kome su navedeni efekti primene, iako se ti efekti uopšte ne odnose na tu aktivnost

Kod aktivnosti 3.1.3 – *Izrada, štampanje i distribucija informativnih brošura za žrtve*, navedeni s podaci o aktivnostima Centara za žrtve seksualnog nasilja. Ova aktivnost koju sprovode državne institucije i ženska nevladina organizacija u Vojvodini takođe je finansirana sredstvima koje obezbeđuje međunarodna organizacija. Za potrebe Prvog izveštaja dostavljeni su efekti tih aktivnosti tokom 2021/2022. godine.⁴⁰⁹

Takođe je upitan i zaključak da je aktivnost 3.5.1.18 – *Uspostavljanje mreže službi na nivou cele zemlje za podršku žrtvama, svedocima i oštećenim u istrazi i svim fazama krivičnog postupka*, delimično sprovedena. On se zasniva na činjenici da će, nakon što Ministarstvo finansija odobri predložene kadrovske planove pravosudnih organa, izmenama Pravilnika o sistematizaciji biti uvedena radna mesta pri višim sudovima u Republici Srbiji, čiji će zaposleni imati zadatku da pružaju podršku žrtvama i svedocima krivičnih dela.

405 22. marta 2022. i 2. septembra 2021. godine, izvor: Izveštaj 2/2022 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, op. cit., str. 333.

406 <https://bit.ly/3D6K3R5>

407 Ibid., str. 15–16

408 <https://bit.ly/3D6K3R5>, str. 14

409 Ibid., str. 48

Prema podacima iz Prvog Izveštaja, započeto je sprovođenje ili su sprovedene one aktivnosti planirane projektom „Podrška žrtvama i svedocima zločina u Srbiji”, koji realizuje Misija OEBS-a u Srbiji. Sve ostale aktivnosti, za koje je prvenstveno nadležno Ministarstvo pravde i drugi državni organi, nisu sprovedene.

U Prvom izveštaju nisu navedeni efekti sprovedenih aktivnosti, odnosno na koji su način te aktivnosti i sredstva uložena u njihovo sprovođenje doprineli poboljšanju položaja žrtava krivičnih dela u Srbiji. Tako se, na primer, može zaključiti da, godinu i po dana nakon što je instalirana najsavremenija oprema za video-konferencije u pet viših sudova u Srbiji⁴¹⁰, ti sudovi nisu dostavili podatke o tome koliko je žrtava/oštećenih svedočilo u specijalno opremljenim sudnicama ili zbog toga što nije uspostavljena jedinstvena baza podataka ili zbog toga što Koordinaciono telo za sprovođenje strategije te podatke nije ni tražilo.

Prvi izveštaj je potvrdio da je Strategijom i pratećim Akcionim planom, koji su pisani kao projektna aktivnost, stavljen fokus samo na aktivnosti Ministarstva pravde, a ne i na aktivnosti drugih ministarstava, pa za aktivnosti Centara za žrtve seksualnog nasilja i njihove rezultate nije nađeno adekvatno mesto na kome bi bili navedeni u Prvom izveštaju.

PREPORUKA

- Potrebno je da Ministarstvo pravde sproveđe aktivnosti koje su predviđene Nacionalnom strategijom za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i pratećeg Akcionog plana, čiji je ono nosilac.

4.4.6. Zaštita podataka o ličnosti

I dalje se čeka unapređenje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine, sa kojim treba da se uskladi i niz drugih propisa. Strategija za zaštitu podataka o ličnosti još je u izradi. Tokom leta sprovedena je velika promotivna kampanja o značaju zaštite ličnih podataka i o zajamčenim pravima u ovoj oblasti. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od uvođenja i legalizovanja tehnologije za masovni pametni nadzor stanovništva, iako nije dokazalo neophodnost njene primene, a potcenilo je rizike po osnovna prava i slobode lica.

Radna grupa formirana sredinom 2021. godine još nije izradila Nacrt prve Strategije za zaštitu podataka o ličnosti sa pratećim akcionim planom. Poslednji sastanak održan je 31. maja 2022. godine. Strategija treba da predviđa korake za otklanjanje uočenih normativnih nedostataka u ovoj oblasti, kao i za uređenje posebnih vidova obrade podataka, poput video-nadzora, digitalizacije i veštačke inteligencije. Između ostalog, zaključeno je da su neophodne izmene i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti pre nego što bude nastavljeno uveliko zakasnelo usklađivanje drugih propisa sa njegovim odredbama.⁴¹¹

Kada je reč o obradi podataka o ličnosti u posebne svrhe, već je ukazano na nedostatke predmetnog zakona,⁴¹² kao i na neusaglašenosti drugih propisa u ovoj oblasti.⁴¹³ Iako Koordinaciono telo za sprovođenje AP 23 već godinu dana izveštava da se radi na izmenama Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova,⁴¹⁴ ni Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) ni javnost nemaju saznanja u kojoj fazi je ovaj proces i šta je izmenama obuhvaćeno.⁴¹⁵ Naročito su problematične odredbe ovog zakona koje propisuju trajno čuvanje podataka.⁴¹⁶ Poverenik je, postupajući po pritužbama, naložio brisanje podataka u nizu pojedinačnih slučajeva, ali Ministarstvo

410 <http://bit.ly/3UQjx6i>

411 Izveštaj AP 23 II/2022, aktivnosti 3.9.1.2.

412 Jelena Pejić, Komentari i sugestije za unapređenje odredaba novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u oblasti krivične pravde i zaštite nacionalne bezbednosti, Koalicija prEUgovor, Beograd, avgust 2019. <http://preugovor.org/Amandmani/1580/Komentari-i-sugestije-za-unapredjenje-odredaba.shtml>.

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

414 Aktivnost 3.9.1.7.

415 Odgovor Poverenika na upit BCBP-a, 2. 11. 2022. godine.

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

unutrašnjih poslova (MUP) odbija da tako postupi. Umesto toga, do kraja izveštajnog perioda MUP je podneo ukupno 39 tužbi protiv Poverenika pred Upravnim sudom, ali još nema presuda.⁴¹⁷

Od maja do jula 2022. godine Poverenik je uz podršku OEBS-a sproveo promotivnu kampanju pod nazivom „Neka ostane lično”, čiji je cilj podizanje svesti građana o značaju zaštite ličnih podataka i informisanje o pravima koja su im zajamčena u ovoj oblasti. Pet tematskih video-uradaka emitovano je na nacionalnim i lokalnim TV stanicama i objavljeno na sajtu Poverenika. Procenjuje se da su poruke iz kampanje stigle do četiri petine ukupne populacije.⁴¹⁸

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od uvođenja i legalizovanja tehnologije za masovni pametni nadzor stanovništva. Sredinom maja predstavilo je grupi ekspertske organizacije Nacrt nove procene uticaja koji će primena ove nametljive tehnologije imati na zaštitu podataka o ličnosti. Izrada takve procene i pribavljanje prethodnog mišljenja Poverenika zakonski je preduslov za uvođenje nove vrste obrade podataka, koja predstavlja visok rizik po osnovna prava i slobode lica. Poverenik je ranije ocenio da prethodne dve procene nisu bile zadovoljavajuće.⁴¹⁹ Pozvane organizacije, među kojima je i Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), član koalicije prEUgovor, dostavile su MUP-u načelne komentare na nacrt procene.

Između ostalog, BCBP je ukazao na to da ni u predočenom nacrtu procene, a ni drugde MUP nije ponudio valjano obrazloženje, potkrepljeno statističkim podacima i analizama, o neophodnosti uvođenja ovakvog sistema masovnog nadzora za predviđene svrhe.⁴²⁰ To bi trebalo da bude prvi korak, iza kojeg slede rasprave o detaljima. Kada je reč o srazmernosti, pozitivno je što su svrhe za korišćenje softvera za prepoznavanje lica sužene u odnosu na prethodne procene uticaja i povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz avgusta 2021. godine. Međutim, treba imati u vidu da se i dalje stvara ogromna baza osetljivih podataka masovnog neselektivnog karaktera kako bi se iz nje izdvajali konkretni podaci u nekolicini slučajeva. Rok za čuvanje video-zapisa nije određen prema neophodnosti za ostvarivanje svrhe obrade, već prema tehničkim kapacitetima rukovaoca, što je neprihvatljivo. Dokument ne pravi razliku u odnosu na kategorije lica, na koje se podaci odnose, što je zakonska obaveza. Broj identifikovanih rizika je mali (samo sedam),⁴²¹ a kriterijumi za utvrđivanje ukupne izloženosti riziku nisu jasni, jer MUP uglavnom potcenjuje verovatnoću povrede prava i sloboda lica, i zanemaruje mogućnosti zloupotreba. Mere za smanjenje rizika uopšteno su opisane, a za detalje se upućuje na dokumenta koja nisu javno dostupna, te ih je nemoguće oceniti. Do kraja izveštajnog perioda MUP nije predstavio unapređenu verziju Nacrta procene uticaja.

PREPORUKE

- Potrebno je inkluzivnim i transparentnim procesom usvojiti Strategiju zaštite ličnih podataka, sa pratećim akcionim planom, te uspostaviti radno telo koje će nadzirati sprovođenje ovih akata.
- Što pre treba unaprediti nedorečene odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, naročito u oblasti obrade podataka u posebne svrhe, te nastaviti proces uskladištanja 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 predviđa detaljnu statistiku, koja bi jasno ukazala na neophodnost uvođenja ove vrste nadzora i na srazmernost svrhe primene ove nametljive tehnologije u odnosu na zadiranje u osnovna ljudska prava i slobode, te da predviđa stroge mehanizme za zaštitu podataka o ličnosti od mogućih zloupotreba.

417 Odgovor Poverenika na upit BCBP-a, 2. 11. 2022. godine.

418 „Neka ostane lično – kampanja o zaštiti podataka o ličnosti uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji”, Nedeljnik, 13. 10. 2022, <http://bit.ly/3V87d0U>.

419 Više u: Jelena Pejić Nikić (ur.) *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Poglavlјima 23 i 24 – novembar 2020*, Beograd, 2020, str. 63, <https://bit.ly/AlarmNov2020SR>.

420 BCBP, *Komentari na Nacrt Procene uticaja radnji obrade podataka o ličnosti upotrebom softvera za obradu biometrijskih podataka u sistemu video nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova na zaštitu podataka o ličnosti*, Beograd, 3. 6. 2022.

421 Andrej Tomšić, *Analiza Procene uticaja radnji obrade podataka o ličnosti upotrebom softvera za obradu biometrijskih podataka u sistemu video nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova na zaštitu podataka o ličnosti*, Fondacija za otvoreno društvo Srbija, maj 2022.

5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

5.1. Reforma policije

Ključna prepreka u oblasti reforme policije u okviru Poglavlja 24 jeste unapređenje integriteta ove institucije, prvenstveno u vezi sa prelaznim merilom koje se odnosi na osiguravanje operativne autonomije policije. Pre svega, najvažnije je izraditi kvalitetan Zakon o unutrašnjim poslovima, čiji se ulazak u skupštinsku proceduru i usvajanje očekuje nakon formiranja nove Vlade. Neophodno je da policija u praksi pokaže poštovanje najviših standarda integriteta, pre svega procesuiranjem slučajeva problematičnih postupanja policijskih službenika.

Glavni izazov u izgradnji integriteta policije i dalje je potreba da se osigura veća operativna autonomija ove institucije u odnosu na političke odlučioce, pre svega u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Evropska unija je još 2016. godine izrekla preporuku, u kojoj je zahtevala da Srbija sproveđe „detaljne korake za uspostavljanje jakih zaštitnih mera kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i njihova zaštita od uticaja kriminala”.⁴²² Uprkos tome što organizacije građanskog društva, ali i EK u godišnjim izveštajima, kao i brojni eksperti insistiraju na ovom prelaznom merilu, nije načinjen nikakav pomak.

Stoga, prioritet nove Vlade Srbije mora da bude obezbeđivanje autonomije operativnog rada policije tokom istražne i predistražne faze, ali i dodatno povećavanje nezavisnosti i kapaciteta Sektora unutrašnje kontrole, kao ključne institucije za osiguravanje zakonitog postupanja policije.⁴²³ Da bi ovo bilo postignuto, prvi korak mora biti sprovođenje širokih konsultacija o Zakonu o unutrašnjim poslovima, čije se usvajanje uskoro očekuje. Nakon burnih reakcija i povlačenja predloga Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima u septembru 2021. godine, MUP je organizovao konsultacije povodom problematičnih odredaba u vezi sa obradom biometrijskih podataka, kao i jedan sastanak u julu 2022. godine u vezi sa svim ostalim zamerkama upućenim na Nacrt.⁴²⁴ Uprkos brojnim predlozima za poboljšanje Nacrta iznetim tokom konsultacija, sva je prilika da će MUP insistirati na uvođenju novih ovlašćenja u vezi sa obradom biometrijskih podataka, iako u ograničenom obimu, dok potpuno nedostaje volja da se doprinese ograničavanju političkog uticaja na operativni rad policije.

Veoma zabrinjava to što je policija nastavila problematično da postupa prema građanima tokom mirnih okupljanja, kao što je činila i tokom protesta 7. i 8. jula 2020. godine.⁴²⁵ Uprkos tome što je od ovih događaja proteklo skoro dve i po godine, svi slučajevi navodne prekomerne upotrebe sile i navoda o zlostavljanju građana nisu pokrenuti sa mrtve tačke, osim u jednom slučaju, u kom je nadležno tužilaštvo odbacilo prijavu usled nedovoljno dokaza.⁴²⁶ U prethodnih šest meseci došlo je do serije mirnih protesta građana, tokom kojih je policija postupala. U vezi sa tim postoje indicije da je policija prekomerno upotrebila silu i da je došlo do torture.⁴²⁷ Ovo uključuje proteste u Novom Sadu u julu⁴²⁸ i krajem oktobra povodom

422 Evropska komisija, 2016, prelazna merila za Poglavlje 24, str. 6.

423 Predlozi za prioritete nove Vlade i novog saziva Narodne Skupštine 2022–2026, PrEUgovor koalicija, Beograd, 2022. str. 18. <https://preugovor.org/Prakticne-politike/1725/Predlozi-za-prioritete-nove-Vlade-i-novog-saziva.shtml>

424 Za više informacija o konsultacijama i predlozima za izmene Zakona o policiji videti: PrEUgovor koalicija, *Predlozi za reformu policije u susret izradi Zakona o unutrašnjim poslovima*. Beograd, 2022. <https://preugovor.org/Amandmani/1760/Predlozi-za-reformu-policije-u-susret-izradi.shtml>

425 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.) *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24 – novembar 2020*, Beograd, 2020, str. 65, <https://bit.ly/AlarmNov2020SR>.

426 „Ilić: Ni dve godine od protesta slučajevi zlostavljanja građana ‘ne mrdaju’“. N1, Beograd, 7. jul 2022. godine. rs.n1info.com/vesti/ilic-ni-dve-godine-od-protest-a-slucajevi-zlostavljanja-gradjana-ne-mrdaju

427 „Još jedan aktivista optužio policiju za torturu: tukli me četiri sata u dve ture“, Nikola Milosavić Aleksić, N1, Beograd, 17. 10. 2022. godine, [https://rs.n1info.com/vesti/jos-jedan-aktivista-optuzio-policiju-za-torturu-tukli-me-cetiri-sata-u-dve-ture/](http://rs.n1info.com/vesti/jos-jedan-aktivista-optuzio-policiju-za-torturu-tukli-me-cetiri-sata-u-dve-ture/)

428 „MUP: Privedene dve osobe u Novom Sadu zbog napada na službeno lice“, N1, Beograd, 21. 7. 2022. godine, [https://rs.n1info.com/vesti/mup-privedene-dve-osobe-u-novom-sadu-zbog-napada-na-službeno-lice/](http://rs.n1info.com/vesti/mup-privedene-dve-osobe-u-novom-sadu-zbog-napada-na-službeno-lice/)

građevinskog projekta u Šodrošu.⁴²⁹ Dodatno, policija je postupala protiv aktivista tokom demonstracija u Majdanpeku u septembru, kada je navodno uskratila prava privremenim demonstrantima da kontaktiraju branioce, kao i kada su policijski službenici navodno zlostavljali privredna lica.⁴³⁰ Ni u jednom od ovih slučajeva nema informacija o pokretanju postupaka za utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika, osim zvaničnih negiranja MUP-a da je došlo do povrede prava građana prema kojima je policija postupala.

Navedeni problemi dešavali su se u senci činjenice da na čelu policije cele 2022. nema direktora, a tokom perioda koji pokriva ovaj izveštaj ministar unutrašnjih poslova nalazi se u tehničkom mandatu. Sve ovo ukazuje na potpuno urušen sistem unutrašnje kontrole zakonitosti postupanja policijskih službenika, ali i na sistematsko izbegavanje odgovornosti, i to ne samo u policiji već i u ostalim institucijama, poput tužilaštava ili Zaštitnika građana, koji se o ovim navodima nisu oglašavali. Ovi događaji su posebno važni, jer pokazuju i loš rad Sektora unutrašnje kontrole, koji bi morao da ima uočljiviju ulogu u zaštiti integriteta policije, ali i prava građana. Posebno je važno, u susret usvajanju novog Zakona o unutrašnjim poslovima, predvideti rešenja koja bi morala da unaprede rad SUK-a.

Kao dodatni dokazi urušavanja integriteta policije i njene podložnosti političkim uticajima služe i dva dodatna primera. Prvi se odnosi na postupanje prema migrantima u okviru akcije koju je policija u julu sprovela u Subotici, a koja je navodno bila usmerena na razbijanje krijumčarskih grupa.⁴³¹ Ministar unutrašnjih poslova bio je prisutan tokom sproveđenja ove akcije, nakon koje su mediji preneli slike ponižavajućeg postupanja policije prema uhapšenim migrantima, ali i rasističku izjavu ministra koji je ovim povodom izjavio: „Srbija neće dozvoliti da njena teritorija bude mesto gde će se okupljati različiti banditi i ološ iz čitave Azije“.⁴³² Ovu akciju sprovela je posebna udarna operativna grupa, formirana nakon tvrdnji iznetih u novinskom tekstu, objavljenom nekoliko nedelja ranije, o tome da su visokorangirani policijski službenici umešani u krijumčarenje migranata na ovom prostoru.⁴³³ Ovi navodi nikada nisu istraženi.

Drugi primer jeste postupanje MUP-a tokom održavanja Evropske nedelje ponosa (Evropajd) koja je protekla bez većih bezbednosnih incidenata uprkos napetoj situaciji, koja je vladala nedeljama pre održavanja manifestacije. Međutim, činjenica da je MUP zabranio održavanje centralne šetnje zbog bezbednosnih razloga, a da je predsednica Vlade Srbije podržala šetnju i da se ona na kraju i dogodila uz prisustvo jakih policijskih snaga, ukazuje na podložnost političkim pritiscima.⁴³⁴ Ministarstvo je ujedno propustilo priliku da javnosti predoviči bezbednosne rizike u vezi sa organizacijom manifestacije time što je na procenu stavio oznaku „strogovo poverljivo“, čime je otvorio prostor za spekulacije u javnosti i time odvratio potencijalne učesnike od prisustva na šetnji. Pored ovoga, MUP je propustio da adekvatnom komunikacijom smanji tenzije u društvu, a ministar je čak i doprineo daljoj politizaciji cele situacije, uključujući u to i najavljivanje podnošenja krivičnih prijava protiv učesnika šetnje i zabrana ulaska u Srbiju.⁴³⁵

PREPORUKE

- Vlada Republike Srbije prvenstveno, ali i Narodna skupština, politički akteri, institucije i države članice EU, organizacije građanskog društva i mediji moraju zajedno da rade na stvaranju ambijenta koji doprinosi unapređenju operativne samostalnosti policije radi ispunjavanja prelaznih merila.

429 „Brković: Hapšenja bila bespotreban potez policije”, N1, Beograd, 21. 10. 2022. godine, <https://rs.n1info.com/vesti/brkovic-hapsena-bila-bespotreban-potez-policije/>

430 „NVO: zaustaviti nasilje nad aktivistima u Majdanpeku”, N1, Beograd, 30. 9. 2022. godine. <https://rs.n1info.com/vesti/nvo-zaustaviti-nasilje-policije-nad-aktivistima-u-majdanpeku/>

431 „Vulin u Subotici: Srbija nije parking za migrante, krijumčari neće proći”, N1, 14. 7. 2022. godine. <https://rs.n1info.com/vesti/vulin-u-subotici-srbija-nije-parking-za-migrante-krijumcar-nece-proci/>

432 Ibid.

433 Saša Dragojlo, „Krijumčar-prevodilac i ‘major Deki’: Tvrđnje o kriminalu uz policijsku pomoć”, BIRN, 22. 6. 2022. godine. <https://birn.rs/krijumcar-prevodilac-i-major-deki-tvrdnje-o-kriminalu-uz-policijsku-pomoc/>

434 Vanja Đurić, „MUP zabranio šetnju u okviru Evropajda”, N1, 13. 9. 2022. godine, <https://rs.n1info.com/vesti/mup-zabranio-odrzavanje-setnje-u-okviru-evropajda/>

435 „Ministar policije Srbije najavio krivične prijave za neke učesnike Evropajda”, RSE, 22. 9. 2022. godine, <https://www.slobodnaevropa.org/a/32045968.html>

- U kontekstu očekivanog usvajanja Zakona o unutrašnjim poslovima potrebno je uključiti sve zainteresovane strane i utvrditi rešenja za sve probleme koji bi potencijalno mogli da ugroze prava građana i sline standarde rada policije.
- Hitno je potrebno organizovati javan i transparentan postupak za imenovanje novog direktora policije.

5.2. Migracije i azil

U izveštajnom periodu nije bilo značajnijeg napretka u procesu usvajanja izmena i dopuna seta zakona u oblasti azila i migracija, kao i usprovođenju odredaba Zakona o strancima. Neophodno je ojačati sprovođenje pravnih koncepta, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čija je svrha regulisanje pravnog statusa migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije. Tranzit migranata kroz Srbiju u okviru zapadnobalkanske rute kontinuirano raste. Sensacionalističko medijsko izveštavanje doprinosi jačanju/širenju antimigrantskih narativa.

Opšti pregled situacije

Zapadnobalkanska ruta i dalje predstavlja najaktivniju rutu migratornih kretanja ka zemljama EU. Samo u avgustu Frontex je registrovao oko 15.900 pokušaja iregularnog prelaska državne granice duž zapadnobalkanske rute, što je za 141% više u odnosu na prethodnu godinu. Naročito povećanje primećeno je na delu rute preko Srbije i Severne Makedonije.⁴³⁶ Jedan od potencijalnih razloga za povećanje iregularnih prelazaka jeste to što migranti koji su već prisutni na Zapadnom Balkanu kontinuirano ponavljaju pokušaje da iregularno pređu granice.⁴³⁷

Tabela 5: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji april 2022 – avgust 2022.

Brojevi na mesečnom nivou	April 2022. godine	Avgust 2022. godine
Broj migranata i izbeglica koji su prisutni u Srbiji	5029	7324
Broj evidentiranih novih ulazaka u centre	6132	17997
Broj migranta i tražilaca azila smeštenih u državnim smeštajnim objektima	4236	6272

Izvor: Agencija UN za izbeglice (UNHCR), Kratak izveštaj za maj 2022. godine i avgust 2022. godine.

Posmatrano na nacionalnom nivou, dostupni statistički podaci ukazuju na kontinuiran trend povećanog tranzitiranja migranata kroz Republiku Srbiju. Sa jedne strane, broj procenjenih novih ulazaka migranata u R. Srbiju značajno je porastao u odnosu na isti period prošle godine⁴³⁸, dok se istovremeno trend kratkog zadržavanja u smeštajnim kapacitetima nije promenio. Dodatno, prema podacima sa terena, sa povećanjem broja ulazaka u zemlju došlo je i do formiranja novih neformalnih mesta okupljanja migranata u pograničnim krajevima.⁴³⁹ Prema određenim procenama, oko 2000 migranata boravi u hostelima/hotelima ili napuštenim objektima u pograničnim oblastima na granici sa Mađarskom, Rumunijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, kao i u centru Beograda.⁴⁴⁰

436 European Commission, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum, Brussels 6. 10. 2022, P. 8.

437 FRONTEX, EU external borders in August: Highest number of arrivals since 2016, FRONTEX, 9. 9. 2022. godine, <https://bit.ly/3EBVimT>, 10. 10. 2022.

438 U 2022. godini je porastao za 164% u odnosu na 2021. godinu. Izvor: Western Balkans Refugees, asylum seekers and other people in mixed movements, as of end of July 2022, UNHCR.

439 Klikaktiv, „The Second Quarterly Report in 2022 (April – June 2022)”, p. 11.

440 UNHCR, UNHCR Serbia update, August 2022.

Primećena je i izvesna promena u nacionalnoj strukturi migranata koji borave u Srbiji. Prema podacima sa terena, poslednjih nekoliko meseci među migrantima, izbeglicama i tražiocima azila ima znatno više državljanima Sirije,⁴⁴¹ dok je primetan blagi porast migranata iz zemalja sa kojima R. Srbija ima uspostavljen bezvizni režim (poput Burundija, Tunisa, Indije, Kube i drugih).⁴⁴²

Od devetnaest dostupnih smeštajnih objekata (centri za azil i prihvatno-tranzitni centri), tokom izveštajnog perioda bilo je aktivno četrnaest (pri čemu centar za azil u Vranju i dalje predstavlja objekat u koji se isključivo smeštaju izbeglice iz Ukrajine). Iako ukupan kapacitet trenutno aktivnih smeštajnih objekata nije popunjen, i dalje postoji veliki pritisak na određene prihvatno-tranzitne centre u pograničnim mestima (centri u Adaševcima, Obrenovcu, Preševu, Somboru i Subotici).⁴⁴³

Primećeno je da je u odnosu na prethodni izveštajni period povećan kako broj registrovanih namera za podnošenje zahteva za azil, tako i broj podnesenih zahteva za azil. Jedan od ključnih razloga za povećanje ovih statističkih podataka jeste povećanje broja ukrajinskih državljanima, koji žele da pristupe mehanizmu privremene zaštite, s obzirom na to da prethodni koraci u odobravanju privremene zaštite podrazumevaju registraciju u smislu odredaba Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

Tabela 6: Statistički podaci o azilu za Srbiju u periodu april – avgust 2022. godine

	April	Maj	Jun	Jul	Avgust
Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil	387	529	377	672	421
Broj zahteva za azil	3	29	81	45	11
Broj odobrenih zahteva	1	0		3	6

Izvor: UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za avgust 2022. godine

Izveštaji međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, koje prate kretanja migranata i izbeglica, ukazuju na to da su prekogranični incidenti sa elementima nasilja i dalje prisutni,⁴⁴⁴ dok je smanjen broj evidentiranih slučajeva kolektivnog proterivanja iz susednih zemalja u Srbiju (od 387 u martu do 337 u avgustu 2022. godine).⁴⁴⁵

Uprkos rastućim dokazima o kršenju ljudskih prava na granicama, ne samo Srbije već i duž Evropskog kontinenta, i dalje postoji klima nekažnjivosti. Ovo je delimično uzrokovano nedostatkom adekvatnog praćenja nalaza i preporuka monitora ljudskih prava, kao i odsustvom jasnijeg sistema odgovornosti i poštovanja obaveza zaštite ljudskih prava.⁴⁴⁶ U ovim okolnostima naročito je važno razmotriti pitanje uspostavljanja nezavisnog institucionalnog mehanizma za nadzor državne granice, bilo da će te poslove obavljati Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) bilo da će biti osnovan novi mehanizam u okviru institucije Zaštitnika građana, bilo pak da će biti osnovan nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u partnerstvu sa međunarodnim akterima, akademskom zajednicom i/ili organizacijama civilnog društva.⁴⁴⁷

441 UNHCR, Serbia Statistical Snapshot-August 2022.

442 „U Srbiju stižu veće grupe migranata, ali i izbeglica! U bekstvu od rata i nemaštine stotine stranaca dnevno pristiže i kod nas”, *Blic*, 6. 10. 2022, <https://bit.ly/3elLNh5>.

443 UNHCR, Profili centara, Septembar 2022.

444 „Orbanska unija”, *Novosti*, 21. 9. 2022, <https://bit.ly/3Ve8Qek>.

445 UNHCR, Serbia Statistical Snapshot-August 2022.

446 Strengthening Human Rights Accountability at Borders ENNHRI Report, July 2022. More: <https://bit.ly/3eqCb4y>

447 U Hrvatskoj je na osnovu Sporazuma od 8. juna 2021. godine, čiji su potpisnici Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, s jedne strane, i Akademija medicinskih znanosti Hrvatske, Akademija pravnih znanosti Hrvatske, Centar za kulturu dijaloga, Hrvatski Crveni križ i prof. dr. sc. Iris Goldner Lang, s druge strane, osnovan Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite. Više: 1. Polugodišnje izvješće nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite, Lipanj-Prosinac 2021, Zagreb, decembar 2021, <https://bit.ly/3CKQpGT>, 10. 10. 2022.

Boravak migranata van državnih smeštajnih objekata predstavlja rizik po njihovu bezbednost

Situacija na terenu opet pokazuje da povećano prisustvo migranata na otvorenim lokacijama povećava rizik po njihovu bezbednost, ali i po bezbednost lokalnog stanovništva. Poslednjih meseci u pograničnim mestima primećeni su sve učestaliji oružani incidenti među migrantima. Tako je, 2. jula u mestu Makova sedmica na periferiji Subotice, izbio sukob između krijumčarskih grupa, u kom je jedna osoba ubijena, a šestoro ranjeno.⁴⁴⁸

Kao odgovor na ovaj događaj, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) povećalo je prisustvo policijskih službenika u pograničnim mestima,⁴⁴⁹ ali i oformilo Operativnu grupu, koju čine predstavnici Uprave kriminalističke policije, Žandarmerije, Specijalne antiterorističke jedinice, Uprave granične policije, Uprave policije, Sektora unutrašnje kontrole, Bezbednosno-informativne agencije i policijskih uprava za grad Beograd, Sombor, Suboticu i Kikindu⁴⁵⁰ sa ciljem rasvetljavanja krivičnih dela počinjenih od strane migranata.

Akcije koje je Operativna grupa sprovela u prethodnom periodu⁴⁵¹ razlikuju se u izvesnom smislu od redovne akcije policije, koja je usmerena na pronađenje i izmeštanje punoletnih iregularnih migranata u prihvatile i centre za azil. Naime, pored upućivanja migranata u prihvatile centre, akcije su prvenstveno bile usmerene na prekršajno, krivično procesuiranje ili na sprovođenje zatečenih osoba u prihvatište za strance.

Međutim, činjenica da, i pored kontinuiranih akcija pronađenja iregularnih migranata i njihovog upućivanja u prihvatile centre ili prekršajnog ili krivičnog procesuiranja, pogranična naselja i dalje beleže povećano prisustvo iregularnih migranata,⁴⁵² dovodi u pitanje održivost akcija i ukazuje na odsustvo konzistentnog sistemskog odgovora usmerenog na suzbijanje iregularnih migracija.

Naime, važno je imati u vidu da centri za azil i prihvatile centri predstavljaju smeštajne objekte otvorenog tipa, kao i da se nakon izvršenja izrečene krivične ili prekršajne sankcije migranti koji su nezakonito ušli u R. Srbiju ili u njih nezakonito borave opet nalaze van institucionalnih kapaciteta. To znači da će se, bez usklađene primene odredaba Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, migranti koji ne žele da ostanu u Srbiji verovatno ponovo naći van centra, u pograničnom području ili u situaciji gde pokušavaju ilegalno da pređu granicu. U tom smislu, važno je dodatno osnažiti primenu pomenutih propisa. To prvenstveno podrazumeva donošenje odgovarajućeg upravnog akta, kojim se utvrđuje pravni status migranta, kao i pratećeg korpusa prava i obaveza (rešenje o vraćanju, rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja ili, ukoliko stranac podnese odgovarajući zahtev i ispunjava zakonom propisane uslove, rešenje o odobrenju humanitarnog boravka). Dodatno, ukoliko postoje razlozi propisani zakonom, migrantu se može ograničiti sloboda kretanja donošenjem individualne odluke, pri čemu to ograničenje može biti na određenom mestu ili u objektu zatvorenog tipa – prihvatištu za strance, uz poštovanje svih garancija koje predviđaju nacionalno zakonodavstvo i međunarodni standardi.

448 „Subotica: Na Makovoj sedmici oružani sukob migranata, jedan podlegao povredama”, *Danas*, 2. 7. 2022. godine, <https://bit.ly/3SWvvKu>, 10. 10. 2022.

449 „Sprečen veći sukob dve grupe migranata na Makovoj sedmici, jedan ranjen iz vatrenog oružja”, *Subotica*, 30. 9. 2022. godine, <https://bit.ly/3CRmGwc>, 10. 10. 2022.

450 „Akcija udarne grupe protiv ilegalnih migranata u Subotici”, *RTS*, 14. jul 2022. godine, <https://bit.ly/3CtSuFL>, 10. 10. 2022.

451 Ibid., „OPERACIJA UDARNE GRUPE RANO JUTROS: Pronađeno oko 200 iregularnih migranata, zaplenjeni oružje i novac”, *Novosti*, 5. 10. 2022. godina, <https://bit.ly/3TxyZmX>, 10. 10. 2022. godina

452 „Protest protiv migranata – građani potpisivali peticiju i otvoreno pismo vlastima”, *Subotica.com*, 23. 7. 2022. godine, <https://bit.ly/3COGJLI>.

✖ **ALARM: Zabrinjavajući senzacionalistički diskurs o sukobu krijumčarskih grupa**

Izveštavanje o dešavanjima u Makovoj sedmici 2. jula i reakcije nadležnih organa koje su usledile dodatno doprinose dehumanizaciji migrantske populacije, negovanju antimigrantskog narativa u javnom diskursu i pokazuje odsustvo svesti o obavezi zaštite prava migranata u iregularnim kretanjima. Primera radi, u pitanju su novinski članci pod naslovom „MIGRANTI SA TEŠKIM NAORUŽANJEM IŠLI KA AUSTRIJI: Mediji bruje o akciji srpskih specijalaca i novom talasu azilanata”,⁴⁵³ zatim stvaranje konteksta u kome svi migranti koji borave na otvorenom pripadaju kriminogenim strukturama,⁴⁵⁴ te snimanje i fotografisanje migranata u momentu preduzimanja policijskih ovlašćenja.⁴⁵⁵

Dešavanja 2. jula isto tako ukazuju i na kompleksnost položaja migranta u odnosu sa krijumčarima. Neretko se dešava da migranti koji su u jednom delu puta ka zemlji destinaciji bili krijumčareni i sami budu uključeni u preduzimanje jedne ili više radnji izvršenja krivičnog dela nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi. Razlog njihove uključenosti nekad je lukrativne prirode, ali je isto tako i njihova ranjivost u odnosu sa krijumčarem. Sve su to okolnosti koje su važne za utvrđivanje postojanja i stepena njihove kaznenopravne odgovornosti.

Činjenica je da se način delovanja krijumčara konstantno menja i prilagođava novonastalnim okolnostima, kao i da paralelno sa tim raste bezbednosni rizik za migrante koji koriste usluge krijumčara, usled čega postoji potreba da se dalje jačaju institucionalni okvir i kapaciteti. Naročito je važna saradnja organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su u direktnom kontaktu sa migrantima na terenu, sa istražnim organima u pogledu prikupljanja informacija koje će doprineti „izgradnji“ predmeta i održivosti optužnice u sudskom postupku.

Zakonodavne aktivnosti – proces uspore

Nakon prezentovanja prve radne verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, nije poznato da li su izrađeni novi nacrti zakona, kao i da li su i u kojoj su meri usvojeni predlozi i komentari dati tokom održanih konsultacija u novembru 2021. godine. Veruje se da će nakon formiranja nove Vlade biti intenziviran proces izmena zakona u oblasti migracija i azila, naročito Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca i Zakona o strancima, s obzirom na postojanje povećanog interesovanja za pitanje radnog angažovanja stranih državljan u Republici Srbiji.⁴⁵⁶

Zaštita ukrajinskih izbeglica

Prema određenim procenama, od početka ratnih sukoba u Ukrajini kroz Srbiju je prošlo više od 50.000 ukrajinskih izbeglica, a preko 10.000 se u Srbiji i zadržalo.⁴⁵⁷ U odnosu na ove podatke, znatno manji broj ukrajinskih izbeglica je zatražio međunarodnu zaštitu, pa je do kraja avgusta za ukupno 888 osoba doneto rešenje o privremenoj zaštiti.⁴⁵⁸ Pored državljana Ukrajine, među raseljenim licima koja su došla iz Ukrajine i koja su tražila privremenu zaštitu ima i državljana Ruske Federacije, Jermenije, Belorusije, Bosne i Hercegovine i Kine.⁴⁵⁹ Podaci organizacija civilnog društva koje pružaju pravnu pomoć zastupanja tokom postupka azila, ukazuju i na slučajevе raseljenih lica iz Ukrajine, koja su podnela zahtev za azil i kojima je u redovnom postupku azila dodeljen drugi oblik međunarodne zaštite.⁴⁶⁰

453 Novosti, 17. 7. 2022. godine, <https://bit.ly/3SVOTHJ>, 10. 10. 2022.

454 „Dveri Subotica: Vlast i policija da zaštite građane od sve većeg broja naoružanih krijumčarskih grupa“, Danas, 3. 10. 2022, <https://bit.ly/3MyDM55>, 10. 10. 2022.

455 „Klečanje migranata dok Vulin daje izjavu, za stručnjake – ponižavanje i spektakl“, N1, 18. 7. 2022. godine, <https://bit.ly/3Ey8Vnn>, 10. 10. 2022.

456 „Vlada spremi ‘uvoz’ radnika iz Gvatemale, Bangladeša i Vijetnama“, Danas, 30. 6. 2022, <https://bit.ly/3z8DVGW>, 24. 10. 2022.

457 „Priče izbeglica iz Ukrajine u Srbiji: Posle 160 dana i dalje pamte svaki detalj“, N1, 2. 8. 2022, <https://bit.ly/3rHz5p>, 10.10.2022.

458 UNHCR, Serbia update August 2022.

459 Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji Izveštaj za period januar – jun 2022*, avgust 2022, str. 9, <https://bit.ly/3ep8wJ1>.

460 Ibid., str. 15–17.

Imajući u vidu da je u većini slučajeva prošao relativno kratak vremenski period od momenta donošenja rešenja o odobravanju privremene zaštite, još je rano govoriti o potencijalnim izazovima kada je reč o pristupu pravima osoba kojima je odobrena privremena zaštita. Međutim, jedno od ključnih pitanja adresiranih pred više institucionalnih aktera odnosi se na pristup tržištu rada, kao i na mogućnost oslobađanja od plaćanja troškova administrativne takse za izdavanje lične radne dozvole osobama kojima je dodeljena privremena zaštita.⁴⁶¹

Prema preliminarnim rezultatima mapiranja potreba ukrajinskih izbeglica na teritoriji Srbije, sprovedenog od strane UNHCR (na teritoriji 15 opština i u okviru kog je intervjuisano 66 osoba), prioritetne oblasti intervencije obuhvataju: pružanje ažurnih informacija, pružanje pravno-informativne podrške, zdravstvena zaštita, zapošljavanje, obrazovanje i socijalna zaštita.⁴⁶²

Upis dece migranata u redovne škole se nastavlja

Upis dece migranata u redovne škole nastavljen je regularnom dinamikom. Neposredno pred početak školske godine Ministarstvo prosvete uputilo je školskim upravama instrukciju o uključivanju dece migranata u formalni obrazovni sistem, uz davanje dodatnih informacija o obrazovnom sistemu u Ukrajini. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, od 100 registrovane školske dece u centrima za azil i prihvatz, tridesetoro dece iz Šida, Vranja i Krnjače upisano je u osnovnu školu, a trinaestoro u srednju školu.⁴⁶³ Nastavljen je i upis dece iz Ukrajine u osnovne i srednje škole ne samo u Vranju, već i u Beogradu, Novom Sadu, Leskovcu, Somboru, Užicu, Zrenjaninu i Požarevcu.

PREPORUKE

- Neophodno je intenzivirati aktivnosti koje će senzitivirati lokalne zajednice i pokrenuti dijalog koji bi doprineo razumevanju potreba migranata i lokalnih zajednica, koje su njihovi domaćini.
- Od suštinskog je značaja obezbediti sve neophodne preduslove za potpuno i delotvorno sprovodenje Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.
- Potrebno je preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i realizaciju zakonskih preduslova za rešavanje pravnog statusa osoba koje borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.
- U tom smislu, posebno je važno ojačati infrastrukturu i kadrovske kapacitete organa nadležnih za sporovođenje zakonskih odredaba o ograničenju slobode kretanja i vraćanju, te standarda zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika koji su državljeni trećih zemalja.
- 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 posebnog je značaja jačati kapacitete za sprečavanje krijumčarenja ljudi, kao i zaštitu migranata koji su predmet krijumčarenja.
- Važno je ojačati vezu između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Neophodno je stvoriti uslove da se Odluka o privremenoj zaštiti u potpunosti primenjuje i da lica koja su napustila Ukrajinu mogu da iskoriste svoja prava.

461 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 3. 6. 2022. godine.

462 UNHCR, Serbia update August 2022.

463 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 2. 9. 2022. godine.

5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

U Srbiji neosnovano dominira narativ o uspehu borbe protiv organizovanog kriminala, zato što podaci o toj borbi nisu javni. Taj narativ najviše promovišu predstavnici izvršne vlasti, čime podsećaju da ova borba najviše zavisi od političke volje. Nažalost, i dalje je aktuelan pristup u kome se razmatraju pojedinačni slučajevi organizovanog kriminala (Belivukova grupa, slučajevi „Jovanjica 1 i 2“ i slučaj Darka Šarića), umesto da se primeni strateški pristup. Ništa nije učinjeno kako bi se preispitala uloga bezbednosno-obaveštajnih službi u krivičnim istragama.

U izveštajnom periodu nisu realizovane aktivnosti predviđene prelaznim merilom 4 – Redefinisanje uloge obaveštajnih službi u krivičnim istragama – iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24. Bezbednosno-informativna agencija (BIA) i dalje ima ovlašćenja da primenjuje posebne dokazne radnje u borbi protiv organizovanog kriminala u Srbiji. Štaviše, policija mora da se oslanja na resurse BIA, jer se u njenim prostorijama nalazi neophodna tehnička oprema za tajni nadzor komunikacija. Iako je ovo trebalo promeniti 2016. godine, ništa nije urađeno tim povodom. Predstavnicima civilnog društva je na sastanku Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, održanom jula 2022. godine,⁴⁶⁴ rečeno da još uvek nije odabran uporedni model za analizu. To je preduslov za ostale aktivnosti u vezi sa ovim prelaznim merilom. Naime, umesto planirane studijske posete Nemačkoj, koja je odabrana kao najinteresantnija zemlja Evropske unije za analizu, održće se radionica, za koju prvo treba odabratи eksperte. Dodatno, istaknuto je da ispunjenje ovog prelaznog merila zavisi od političke odluke. Ovo stanje je konstatovano i u Izveštaju o sprovođenju aktivnosti za period januar – jun 2022. godine.⁴⁶⁵ Međutim, nije jasno kako je izrada komparativne analize označena kao aktivnost u toku, zato što prethodno nisu definisane oblasti i aspekti, koje ona treba da obuhvati.

Ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin nastavio je da obaveštava javnost o uspehu borbe protiv organizovanog kriminala. Početkom juna 2022. godine naveo je da je policija za godinu i po dana (2021. i prva polovina 2022.) uspešno razbila više od 30 organizovanih kriminalnih grupa (OKG).⁴⁶⁶ Ove podatke ponovio je i vršilac dužnosti direktora policije Dragan Vasiljević na proslavi dana Ministarstva unutrašnjih poslova 12. juna 2022. godine. Tom prilikom je pomenuo da su uhapšeni članovi klana Belivuk–Miljković i klana Darka Šarića.⁴⁶⁷ Hapšenje pripadnika OKG Belivuk–Miljković je, u novom Programu rada Vlade Srbije, predstavljeno kao najvažniji rezultat rada prethodne Vlade, odnosno u mandatu prethodne Vlade procesuirano je ukupno 42 organizovane kriminalne grupe.⁴⁶⁸ Ovim izveštavanjem samo se simulira efikasna borba protiv organizovanog kriminala. Broj OKG-a predstavlja promenljivu kategoriju, jer se one ukrupnjavaju ili dele i formiraju se nove grupe. Pri tome, evidencija rezultata rada državnih organa nije javno dostupna, te je teško proveriti ove činjenice.

Ilustracija 4: Broj aktivnih i neutralisanih organizovanih kriminalnih grupa u Srbiji 2015–2020.



Izvor: Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala 2019.⁴⁶⁹ i Strateška procena javne bezbednosti 2022–2025.⁴⁷⁰

464 „Održan sastanak sa MUP-om o Poglavlju 24 u okviru NKEU“, BCBP, 25. 7. 2022, <https://bit.ly/3f3MQ5K>, 14. 10. 2022.

465 Ministerstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Prvi izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period januar-jun 2022, str. 58–60, <https://bit.ly/3S5IEzW>, 14. 10. 2022.

466 „Vulin: Policija za godinu i po dana razbila 30 organizovanih kriminalnih grupa“, N1, 2. 6. 2022, <https://bit.ly/3O6wN2u>, 14. 10. 2022.

467 „Obraćanje Vasiljevića – vršilaca dužnosti direktora policije“, 12. 6. 2022, <https://bit.ly/3S79MhU>, 14. 10. 2022.

468 Program Vlade Republike Srbije, kandidata za predsednika Vlade Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije 25. oktobar 2022. godine, <https://bit.ly/3zJx7zH>, 27. 10. 2022.

469 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala, Beograd, 2019, <https://bit.ly/3E0XRyf>, 27. 10. 2022.

470 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Strateška procena javne bezbednosti 2022–2025, Beograd, 2021, <https://bit.ly/3D3jkpN>, 14. 10. 2022.

Strateški pristup u borbi protiv organizovanog kriminala ne primenjuje se u Srbiji. To je zabeleženo i u godišnjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, gde je navedeno da se ova borba odvija od slučaja do slučaja.⁴⁷¹ Kao dokaz toga, u javnosti je zastupljeno izveštavanje o pojedinim predmetima,⁴⁷² poput predmeta protiv organizovane kriminalne grupe na čijem čelu je bio Veljko Belivuk. Druga optužnica protiv ove OKG je potvrđena, gde se njeni pripadnici optužuju za još dva ubistva i optuženi su ukupno za sedam ubistava. U optužnicama se ne ispituju potencijalne političke veze ovog klana, o kojima su pisali nezavisni novinari, jer je istraga obuhvatala samo period od 2019 godine. Još jedan izveštaj nezavisnih novinara pokazuje da je generalni sekretar Vlade Srbije obezbeđivao političku zaštitu ovoj OKG.⁴⁷³ Iako se optužnica zasniva na prepiskama sa aplikacije Skaj, glavni dokazi u ovom predmetu predstavljajuće priznanja trojice pripadnika ove kriminalne grupe.⁴⁷⁴

Još nije jasno kako će Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu tumačiti dokaze pribavljene posredstvom aplikacije Skaj, koje je francuska policija dostavila srpskom tužilaštvu. Advokati optuženih naglašavaju da dokazi nisu pribavljeni u skladu sa zakonom. S druge strane, prepiske sa aplikacije Skaj bile su važan dokaz, potkrepljen svedočenjem drugookriviljenog, na osnovu kog je prvostepeno osuđen bivši inspektor Službe za borbu protiv organizovanog kriminala. Osuđen je zato što je utvrđeno da je odavao poverljive policijske informacije pripadnicima Belivukove grupe.⁴⁷⁵ Prema tome, nije uspostavljena jedinstvena praksa srpskih sudova o pravnoj relevantnosti prepiske, posredstvom aplikacije Skaj, kao dokaza u krivičnom postupku.

U međuvremenu, počelo je suđenje ovoj OKG, gde se veliki deo njenih članova branio čutanjem. Ostali su negirali da su izvršili krivična dela, za koja su optužena i da svedoci okriviljeni lažu, dok je četvorici optuženih ukinut pritvor. Veljko Belivuk i njegov najbliži saradnik Miljković rekli su prilikom iznošenja odbrane da su članovi vladajuće Srpske napredne stranke. Naglasili su da je njihova huliganska/kriminalna grupa osnovana za potrebe države i da su obezbeđivali proteste i mitinge za potrebe vladajuće političke elite. Pored toga, istakli su da su se lično videli i sa predsednikom Srbije, odnosno sa Aleksandrom Vulinom, bivšim ministrom unutrašnjih poslova. Za sve ove navode nisu ponudili dokaze.⁴⁷⁶ Dakle, njihova odbrana nije bila povezana sa optužnicom, već sa događajima koji nisu obuhvaćenim tim aktom. U tom smislu, nema veliku procesnu važnost, ali je značajno jer su podsetili na nalaze izveštaja nezavisnih medija iz prethodnih godina.

Tužilaštvo za organizovani kriminal podiglo je novu optužnicu protiv Darka Šarića, poznatog lidera iz srpskog kriminalnog podzemlja, kao i još protiv četrnaest osoba. Prema rezultatima istrage, oni su planirali da ubiju svedoka saradnika, koji taj status ima u drugim krivičnim postupcima protiv optuženog. Tom optužnicom su obuhvaćeni i policijski službenici, jer su navodno uticali na ishode određenih krivičnih istraga protiv članova Šarićevog klana. I u ovom predmetu, glavni dokaz su prepiske preko aplikacije Skaj.⁴⁷⁷ Međutim, druga dva postupka protiv Darka Šarića – jedan za pranje novca, drugi za međunarodni švers kokaina – pokazuju kako se odvija borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji. Presuda za pranje novca Darku Šariću i njegovim saradnicima ukinuta je i taj postupak će ponovo početi iz početka.⁴⁷⁸ U drugom postupku, za međunarodni šverc kokaina Darko Šarić je, kao vođa OKG-a, osuđen sada na četnaest godina, dok je njegov saradnik osuđen na petnaest godina. Ovo je šesta presuda u ovom postupku protiv Darka Šarića.⁴⁷⁹ Oba ova postupka pokrenuta su 2010. godine i nijedan u formalno pravnom smislu nije okončan.

471 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022*, 12. 10. 2022, str. 53, <https://bit.ly/3WA347F>.

472 Više detalja o predmetima protiv kriminalne grupe Veljka Belivuka, Darka Šarića i slučaju „Jovanjica 1 i 2“ možete videti u prethodnim brojevima Izveštaja koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24/klasteru 1, dostupno na: <http://bit.ly/prEUgovorAlarmi>.

473 „NIN: Generalni sekretar Vlade Novak Nedić štitio Belivukovu grupu“, KRIK, 29. 9. 2022, <https://bit.ly/3TpD0yn>, 14. 10. 2022.

474 „Zašto se tužilaštvo nagodilo sa ubicom iz Belivukove bande“, Nedeljnik Vreme, 18. 8. 2022, <https://bit.ly/3S8cPq9>, 14. 10. 2022.

475 „Inspektoru Stoliću dve godine zatvora zbog odavanja poverljivih informacija kriminalcima“, KRIK, 15. 7. 2022, <https://bit.ly/3T7EatR>, 14. 10. 2022.

476 „Suđenje Veljku Beliviku i Marku Miljkoviću: Prva nedelja sudskog pretresa završena – šta smo sve čuli“, BBC News na srpskom, 21. 10. 2022, <https://bbc.in/3SOvKGM>, 27. 10. 2022.

477 „Nova optužnica protiv Darka Šarića u Srbiji“, Radio Slobodna Evropa, 7. 10. 2022, <https://bit.ly/3MC5vSI>, 14. 10. 2022.

478 „Ukinuta presuda Darku Šariću za pranje novca“, KRIK, 4. 8. 2022, <https://bit.ly/3VBBINZ>, 14. 10. 2022.

479 „Šariću smanjena kazna za trgovinu drogom, dobio manje od svog podređenog“, KRIK, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3ezKknq>, 14. 10. 2022.

Pripremno ročište u predmetu „Jovanjica 2“ u okviru kog su kao članovi OKG-a za proizvodnju marihuane, optuženi pripadnici policije, BIA i Vojnoobaveštajne agencije, nije održano već šestnaest meseci. U poslednjem pokušaju da se ono održi podnet je predlog za izuzeće zamenika Tužioca za organizovani kriminal. Tako se odlaže početak suđenja, što se može protumačiti kao moguća opstrukcija krivičnog postupka.⁴⁸⁰ U predmetu „Jovanjica 1“ u toku je ispitivanje svedoka. Odbrana Predraga Koluvije, prvooptuženog u oba predmeta, podnela je nove dokaze, koji pokazuju da na poljoprivrednom gazdinstvu Jovanjica nije proizvođena marihuana.⁴⁸¹ Pored toga, namera odbrane je i da se ospori relevantnost prepiske preko aplikacije „Razgovor“, koju su zaposleni na plantaži Jovanjica koristili za tajnu komunikaciju.⁴⁸² Nakon intervjuja Dijane Hrkalović, bivše državne sekretarke Ministarstva unutrašnjih poslova optužene za trgovinu uticajem, u tužilaštvu je ispitan Slobodan Milenković, policijski inspektor koji je otkrio plantažu marihuane u Jovanjici. U tom intervjuu ona je, pored inspektora Milenkovića, navela da iza slučaja „Jovanjica“ stoje bivši ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović i zamenik Tužioca za organizovani kriminal, koji postupa u predmetima „Jovanjica 1 i 2“. Time je htela da podseti da „Jovanjica“ nije povezana sa predsednikom Srbije i njegovom porodicom.⁴⁸³ Neophodno je podsetiti da su, oktobra 2021. godine, predsednik i premijerka Srbije stali u odbranu Predraga Koluvije.⁴⁸⁴

PREPORUKE

- Srbija treba da usvoji i primeni strateški pristup u borbi protiv organizovanog kriminala umesto što se fokusira na pojedinačne slučajeve.
- Nadležni organi treba da ispitaju navode o mogućoj saradnji pripadnika organizovanog kriminala i političara o kojima postoje medijski izveštaji.
- Treba obezbediti pravne i praktične uslove da policija može samostalno da primenjuje posebne dokazne radnje u borbi protiv organizovanog kriminala.

480 „Jovanjica 2 i dalje na čekanju: Odloženo pripremno ročište zbog zahteva za izuzeće tužioca Saše Drecuna“, *BIRN Srbija*, 2. 9. 2022, <https://bit.ly/3TijPNn>, 13. 10. 2022.

481 „Tužilac ima nove dokaze protiv Koluvije – presude iz Mađarske o trgovini drogom“, *N1*, 21. 9. 2022, <https://bit.ly/3T2WrIN>, 14. 10. 2022.

482 „Jovanjica 1: Svedok i odbrana osporavaju autentičnost ključnog dokaza tužilaštva“, *BIRN Srbija*, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3CpCuom>, 13. 10. 2022.

483 „Istine“ i laži kojima Dijana Hrkalović ruši Jovanjicu“, *BIRN Srbija*, 1. 9. 2022, <https://bit.ly/3r4DiY>, 13. 10. 2022.

484 Jelena Pejić Nikić (ur.). *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, Koalicija prEUgovor, Beograd, Novembar 2021, str. 111, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

U proteklom periodu u oblasti suzbijanja i borbe protiv trgovine ljudima zabeleženi su nova pogoršanja i nazadovanje. Broj neostvarenih aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 nagomilao se do te mere da je više od dve trećine planiranih aktivnosti ostalo samo kao spisak želja. Krovni nacionalni dokument javne politike iz ove oblasti, Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine, ulazi u završnicu primene, bez zvanično usvojenog Akcionog plana, a samim tim i sa nejasnim mehanizmima praćenja i izveštavanja. U trenutku kada bi već uveliko trebalo da se razvijaju i usvajaju strateška dokumenta za narednih nekoliko godina, nema nikakvih informacija o ovom procesu. Pored ovih, unutrašnjih problema, globalni i regionalni trendovi nastavljaju da se usložnjavaju, te spisak izazova sa kojima se susreće država Srbija u oblasti borbe protiv trgovine ljudima nastavlja da raste, dok je odgovor na njih sve slabiji i neodlučniji.

Ostvaruju se predviđanja o povećanju broja migranata koji pristižu u Srbiju.⁴⁸⁵ Desetine hiljada ljudi, koje dolaze i prolaze kroz Srbiju, predstavljaju odličan izvor prihoda za krijumčare i trgovce ljudima. Srbija nastavlja da beleži i povećanje broja migranata koji dolaze da rade na gradilištima i u drugim sektorima, uprkos očiglednoj nesposobnosti države da ovim ljudima pruži osnovne uslove za život i rad, i zaštiti njihova ljudska i radna prava. Većina vijetnamskih radnika iz fabrike „Linglong“ u Zrenjaninu odavno se vratila u Vijetnam, dok su u proteklom periodu iz fabrike stizali sporadični izveštaji o novim kršenjima prava i eksplataciji, s tim što su ovog puta žrtve bili kineski i srpski radnici. Zbog izostanka reakcije države u ovom slučaju, Srbija prvi put u poslednjih pet godina beleži nazadovanje u godišnjem izveštaju američkog Stejt departmenata o trgovini ljudima za 2021. godinu.⁴⁸⁶ Brojne prethodne reakcije međunarodnih institucija i organizacija povodom slučaja iz Zrenjanina nisu izazvale nikakvu (vidljivu) reakciju državnih organa Srbije.

I dok srpski radnici traže bolje uslove za rad i veće plate u Zapadnoj Evropi (takođe, uz veliki rizik da tamo postanu žrtve nekog oblika eksplatacije), Srbija pojednostavljuje međudržavne sporazume i otvara vrata za priliv nove radne snage iz Bangladeša, Vijetnama i Gvatemala.⁴⁸⁷

Uz sve izazove i propuste na koje je ukazivano u prethodnim izveštajima, kao i uz nove, jasno je da je ova važna i kompleksna oblast prepuštena stihiji, uz postojanje ogromnog rizika i teških, dugoročnih posledica po građane, bilo da su oni državljeni Srbije bilo da su državljeni neke druge države.

5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 – spisak neostvarenih i neproverljivih aktivnosti

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 (AP 24)⁴⁸⁸ iz 2020. u Prelaznom merilu 8 pokriva i borbu protiv trgovine ljudima. Mere i aktivnosti koje AP sadrži mogu se svrstati u dve grupe: ili se sa njima ozbiljno kasni (uopšte nisu sprovedene) ili je njihov stepen ostvarenja nemoguće pratiti zbog širih problema sa nefunkcionisanjem državnog aparata za prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji.

Sprovođenje ionako skromnog spiska aktivnosti iz AP 24 pada već na prvom stepeniku, a to je aktivnost 6.2.8.1, koja predviđa sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine. U prethodnom Alarm izveštaju ukazano je na nepravilnosti pri donošenju Izveštaja o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje ove Strategije za period 2019–2020, kao i na kašnjenje prilikom razvoja AP za 2021–2022, koji na kraju nije zvanično ni usvojen. Time se otvara pitanje ko je i na koji način pratio ostvarivanje ovog plana, pogotovo što je

⁴⁸⁵ „U Srbiju stižu tri veće grupe migranata, ali i izbeglica! U bekstvu od rata i nemaštine stotine stranaca dnevno pristiže i kod nas“, *Blic*, 6. 10. 2022, <https://bit.ly/3N0h5Hp>, 7. 10. 2022.

⁴⁸⁶ US Department Trafficking in Persons Report 2022 – Serbia: TIER 2 watch list, 2022, <https://bit.ly/3CYw3ZD>

⁴⁸⁷ „Vlada Srbije priprema se da uveze radnike iz Gvatemala, Bangladeša i Vijetnama“, *Danas*, 30. 6. 2022. <https://bit.ly/3Fr2rnd>, 3. 10. 2022.

⁴⁸⁸ U poglavlju 6: Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, odeljak 6.2, u Privremenima mera 8, 2020, <https://bit.ly/3Bxzk0f>.

to jedna od retkih aktivnosti AP 24 (6.2.8.2), za koju su navedena posebna finansijska sredstva. Naime, iz budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova predviđeno je 89.424 evra godišnje za redovne aktivnosti zaposlenih.

Gorenavedeni nedostaci su direktna prepreka za ostvarivanje dve naredne aktivnosti: eksterne evaluacije sprovođenja strategije (2017–2022),⁴⁸⁹ te izrade i usvajanja novog nacionalnog dokumenta javne politike za iskorenjenje trgovine ljudima u Republici Srbiji, za period 2023–2028. godine, zajedno sa predlogom akcionog plana za njeno sprovođenje za isto ovaj period.⁴⁹⁰ Obe ove aktivnosti, prema AP 24, do bile su značajnu donatorsku podršku, i to od *Organizacija za međunarodnu saradnju SR Nemačke – GIZ i Inicijative za migracije, azil i izbeglice – MARRI Regionalni projekat Prevencija i borba protiv trgovine ljudima* (ukupna vrednost projekta 5 miliona evra).

Sistem strateškog planiranja javnih politika i primene planiranog u ovom slučaju potpuno se urušio, ostavivši dva nemoguća zadatka: sprovođenje eksterne revizije bez akcionog plana za poslednje dve godine primene strategije i bez izveštaja o ostvarenim aktivnostima. Potom, na osnovu nepotpunih nalaza eksterne revizije, treba započeti razvijanje novog strateškog dokumenta, sa čime se već kasni. Specijalizovane organizacije civilnog društva namerno nisu navedene kao akteri koji učestvuju u razvoju novog strateškog dokumenta, jer su tokom razvijanja Akcionog plana za 2021–2022. bile uklonjene iz direktnog učestvovanja u procesu, sa izgovorom da nisu „državni organi, institucije ili ustanove” i da mogu da doprinesu jedino učestvovanjem u dvonedeljnoj javnoj raspravi, i to pisanim putem. Čak i tada, formular koji je bio distribuiran ograničavao je obuhvat sugestija i predloga.

Postoji još nekoliko važnih aktivnosti i rezultata, koji su bili predviđeni planom, a za koje je izvesno da nisu ostvareni ili je nemoguće oceniti stepen njihove ispunjenosti. Za treći kvartal 2021. bilo je predviđeno da će biti izrađena Analiza sa preporukama za Direktivu 2011/36/EU i Komunikaciju EK Evropskom parlamentu i Savetu, Izveštaj o koracima preduzetim povodom Strategije EU za iskorenjivanje trgovine ljudima i utvrđivanje daljih konkretnih mera COM/2017/0728, Analiza sa preporukama za Direktivu 2011/92/EU, kao i analiza sa preporukama koja se odnosi na sistem „Amber alarm”. Za sve ove aktivnosti⁴⁹¹ planiran je i značajan budžet. Ostvarenje ovih rezultata (proizvoda) trebalo je da bude osnov za dalje aktivnosti: usklađivanje zakonodavnog okvira na osnovu izvršenih analiza,⁴⁹² kao i sprovođenje preporuka, u skladu sa rezultatima Funkcionalne analize postojećih mehanizama saradnje.⁴⁹³

Jedna od retkih aktivnosti AP 24, za koju se može reći da je ostvarena, jeste usvajanje amandmana na Zakon o Zaštitniku građana krajem 2021. godine, čime su stvoreni uslovi za uspostavljanje i delovanje Nezavisnog izvestioca o trgovini ljudima u Srbiji. Međutim, sve do momenta pisanja ovog izveštaja nije bilo detaljnijih informacija o tome na koji način će se kancelarija Zaštitnika građana baviti aktivnostima Nezavisnog izvestioca za trgovinu ljudima. Jedna od aktivnosti iz AP 24 odnosi se na uspostavljanje kapaciteta Kancelarije Zaštitnika građana za nezavisno nadgledanje aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, sa posebnim fokusom na prava žrtava trgovine ljudima i zaštitu ljudskih prava. Međutim, pored sporadičnih istupa kancelarije Zaštitnika građana u vezi sa praksom dečijih brakova i sa nedopustivim načinima intervenisanja u slučaju vijetnamskih radnika,⁴⁹⁴ za sada nema dovoljno informacija o tome na koji način će se ova važna funkcija obavljati – da li će sam Zaštitnik građana preuzeti funkciju Nezavisnog izvestioca, da li će je poveriti jednom od zamenika/ca, da li ima dovoljno resursa za obavljanje aktivnosti iz ove oblasti, kakav je plan za delovanje i slično.

489 AP 24, Aktivnost 6.2.8.6.

490 AP 24, Aktivnost 6.2.8.7.

491 2205 evra po jednom članu Posebne radne grupe za 2020. godinu i 1890 evra po jednom članu Posebne radne grupe za 2021. godinu u okviru redovnih aktivnosti zaposlenih.

492 AP 24, Aktivnost 6.2.8.5.

493 AP 24, Aktivnost 6.2.8.11

494 Reč je o prepostavljenim žrtvama trgovine ljudima radi radne eksploracije u fabriči „Linglong“ u Zrenjaninu.

5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima – stavljen na čekanje?

Ključno telo koje podržava, rukovodi i koordinira intersektorskim odgovorom na problem trgovine ljudima jeste Savet za borbu protiv trgovine ljudima.⁴⁹⁵ Po svemu sudeći, u januaru 2023. Savet će obeležiti neslavnu godišnjicu – pune četiri godine bez zasedanja. On je trebalo da se od prošlog zasedanja⁴⁹⁶ sastane bar dva puta godišnje, kako je predviđeno odlukom o osnivanju, a bilo je povoda i za češće održavanje sastanaka. Ovakvo nefunkcionisanje Saveta nastavlja da blokira usvajanje (i primenu) ključnih strateških i operativnih dokumenata, koji su presudni za funkcionisanje sistema borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji.

Nacionalna kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima (Kancelarija), čiji je rad direktno povezan sa radom Saveta, takođe i dalje funkcioniše sa smanjenom vidljivošću. Dok je Kancelarija organizovala sastanke Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije i Akcionog plana, kao i koordinirala procesom prikupljanja izveštaja o ostvarenju aktivnosti, razmena informacija među ključnim akterima bila je na mnogo višem nivou. Međutim, nakon što je Koordinaciono telo raspушteno, nivo i kvalitet informisanja aktera u borbi protiv trgovine ljudima značajno je opao. Uprkos brojnim izazovima, koji zahtevaju diskusiju, razmenu podataka, iskustava i naučenih lekcija, izgleda da se Kancelarija povukla iz procesa.

Gotovo deset meseci nakon što je Zakon o Zaštitniku građana izmenjen, iz kancelarije Zaštitnika građana i dalje nema informacija o tome na koji će način biti operacionalizovana funkcija Nezavisnog nacionalnog izvestioca o trgovini ljudima.

Iako usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti kasni gotovo godinu dana, i dalje nema informacija o tome u kojoj fazi je Nacrt ovog zakona, kao i kada su predviđeni javna rasprava i usvajanje. Specijalizovane organizacije civilnog društva, kao i drugi akteri koji se bave prevencijom i borbom protiv trgovine ljudima, sa posebnom pažnjom pratiće ovaj proces zbog značaja koji Zakon o socijalnoj zaštiti ima za srpski Nacionalni mehanizam upućivanja žrtava trgovine ljudima (NMU), a naročito za definisanje uloge i pozicije Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u okviru sistema socijalne zaštite.⁴⁹⁷

Potencijal jednog od solidno sačinjenih dokumenata, koji opisuje međusektorsknu saradnju, nadležnosti i procedure tokom postupanja sa žrtvama trgovine ljudima, takozvani *SOP – Standardne operativne procedure*, nije u potpunosti iskorišćen. Koristi se samo u formi preporuka (i pored dugo najavljivanog integrisanja u pravilnike i druga podzakonska akta) i bez redovnog godišnjeg ažuriranja. Na taj način SOP postaje još jedna neiskorišćena šansa srpskog sistema za borbu protiv trgovine ljudima.

5.4.3. Nova verzija robovlasištva za 21. vek – reakcije Evropske unije naspram ignorisanja u Srbiji

Slučaj vijetnamskih radnika zaposlenih u kompaniji za izradu guma „Linglong”, o kome je izveštavano u prethodnom Alarm izveštaju, i dalje nije dobio dužnu pažnju srpskih organa. Na taj način pridružuje se nizu prethodno ignorisanih masovnih slučajeva radne eksploatacije srpskih i stranih radnika (SerbAz, indijski radnici). U isto vreme beleži se porast broja stranih državljana, koji su boravili ili borave u Srbiji i po osnovu rada, njih gotovo 22 hiljade: najveći broj iz Kine (48,1% ili 10.016 radnika), Turske (21,2%, 4413 radnika), Rusije (4,4%, 912 radnika), Indije (3,2%, 670), Rumunije (1,7%, 362) i ostalih država (21,4%, 4455 radnika).⁴⁹⁸ U istom periodu Nacionalna služba za zapošljavanje izdala je ukupno 23.662 radne dozvole

495 <https://bit.ly/3eW4fgK>

496 „Na današnjoj sednici Saveta za borbu protiv trgovine ljudima sumirani dosadašnji rezultati i usvojene smernice za dalji rad”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 25. 1. 2019. <https://bit.ly/3D0LFMj>, 12. 10. 2022.

497 Uspostavljen 2012. odlukom Vlade Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 16/2012.

498 Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije. *Migracioni profil Republike Srbije za 2021. godinu*, <https://bit.ly/3goGUv5>

stranim državljanima, i to: 1635 ličnih radnih dozvola, 11.646 radnih dozvola za zapošljavanje, 5926 radnih dozvola za upućene radnike, 2430 radnih dozvola za kretanje u okviru preduzeća, i 18 radnih dozvola za samostalne profesionalce. Imajući u vidu to da velika većina stranih radnika, koja je bila angažovana u slučajevima o kojima je ASTRA već izveštavala, nije imala radne dozvole, zvanični podaci očigledno ne predstavljaju stvaran presek broja radnika migranata u Srbiji.

Članica koalicije prEUgovor ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, sačinila je opsežan i sveobuhvatan izveštaj o slučaju vijetnamskih radnika.⁴⁹⁹ Lako će uskoro biti obeleženo godinu dana od kada je ovaj slučaj dospeo u fokus domaće i međunarodne javnosti, srpski NMU nije reagovao niti sprovodio aktivnosti iz okvira nadležnosti institucija koje ga čine. Početkom novembra 2022, ASTRA je posetila gradilište i zatekla znatno manji broj radnika, ovoga puta uglavnom iz Indije i Kine. Prema saznanjima koja su prikupljena od nekoliko izvora, situacija sa smeštajem je bolja nego pre godinu dana, međutim, i dalje postoje problemi sa odnosom nadređenih prema radnicima, neisplaćenim zaradama, kao i neizvesnim finansiranjem i dinamikom nastavka radova.

Sa druge strane, upravo zbog sumnje na trgovinu ljudima u formi radne eksploracije u fabrici „Linglong“ u Zrenjaninu, država Srbija stavljeni je, prema klasifikaciji godišnjeg Izveštaja o trgovini ljudima (TIP Report) koje objavljuje američki Stejt department, na listu za posmatranje (*Watch list*) u okviru grupe TIER 2. Srbija je dobila nižu ocenu, kako se navodi u izveštaju, zato što *Vlada nije u potpunosti zaštitila žrtve ili u potpunosti istražila verodostojne navode da je oko 500 vijetnamskih radnika bilo podvrgnuto prinudnom radu u fabrici u vlasništvu kompanije iz Narodne Republike Kine.*⁵⁰⁰

S obzirom na činjenicu da državni organi Srbije nisu reagovali na desetine izveštaja i prijava koje je podnosila ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, ali i druge organizacije civilnog društva, kao i na to da država nije reagovala ni na brojne, ozbiljne primedbe i intervencije međunarodnih organizacija i institucija, ASTRA je pokušala da ode korak dalje i da o slučaju vijetnamskih radnika obavesti dve velike svetske automobilske kompanije, koje sa ovom fabrikom imaju ugovor o kupovini automobilskih guma (jednom kada fabrika bude izgrađena i kada bude počela da radi). Ova inicijativa u skladu je sa najavama i trendovima u EU, te u nekim preookeanskim državama, koje važe za naprednije u oblasti regulisanja tzv. dužne pažnje u poslovanju (*due diligence*), kao i odgovornosti u lancu proizvodnje i dobavljača. U februaru 2022. godine Evropska komisija izašla je sa Predlogom novih zakonskih rešenja EU⁵⁰¹ kako bi podstakla održivo i odgovorno korporativno ponašanje širom globalnih lanaca vrednosti. Ova direktiva deo je šire inicijative *Evropske Komisije o dostojanstvenom radu širom sveta, za globalnu pravednu tranziciju i održivi oporavak*,⁵⁰² čiji je poseban fokus na ukidanju dečijeg i prinudnog rada. Komisija je najavila novi zakonodavni instrument za efektivnu zabranu ulaska na tržište EU onih proizvoda koji su napravljeni prinudnim radom. Zabранa će se odnositi na robu proizvedenu i unutar i izvan EU, i imaće solidan okvir za sprovođenje. U isto vreme Nemačka i Francuska prednjače u razvoju pravnog okvira o odgovornosti u lancu snabdevača. Sticajem okolnosti, kompanije koje imaju ugovore o kupovini proizvoda iz zrenjaninske fabrike „Linglong“ upravo su iz ove dve države članice EU. Takođe, članica prEUgovora ASTRA priprema predloge za unapređenje zakonodavnog okvira i javnih politika iz ove oblasti u Srbiji, koji bi trebalo da predoče pregled dobrih praksi iz Evrope i sveta, kao i konkretnе preporuke za izmenu domaćeg zakonodavstva.

Kao još jedna potvrda rastućeg interesovanja i delovanja u sprečavanju kršenja ljudskih i radnih prava na radnom mestu, stiže i nedavno objavljena *Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope o trgovini ljudima u svrhu radne eksploracije*.⁵⁰³ Prve dve odredbe sažimaju većinu obaveza koje bi jedna moderna i funkcionalna država trebalo da ispuni na ovom polju: *Usvojiti (i primenjivati) nacionalne zakone, politike*

499 *Would you really buy this? Slučaj masovne trgovine ljudima u cilju radne eksploracije u Srbiji: Novo robovlasništvo za 21. vek, Prošlost, sadašnjost i sumorna budućnost eksploracije radnika migranata (ne samo) u Srbiji*, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, 2022, <https://bit.ly/3FdjJLc>.

500 *US Department Trafficking in Persons Report 2022 – Serbia: TIER 2 watch list*, 2022, str. 482, <https://bit.ly/3sq6TOW>.

501 Evropska komisija. Predlog direktive o dužnoj pažnji za održivo poslovanje i izmeni Direktive (EU) 2019/1937, 23. 2. 2022, <https://bit.ly/3sIsyrx>.

502 <https://bit.ly/3F9sen7>

503 „Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation“, Council of Europe, 27. 9. 2022. <https://bit.ly/3CTQxCI>, 7. 10. 2022.

i strategije za borbu protiv trgovine ljudima koji se bave trgovinom ljudima u svrhu radne eksploatacije i zauzeti pristup zasnovan na ljudskim pravima i usmeren na žrtve. Oni treba da budu podržani adekvatnim finansiranjem kako bi se osigurala njihova implementacija i koordinirani, praćeni i evaluirani posebnim mehanizmima, bez prejudiciranja međusektorskih metoda. Svrha ovih politika treba da bude sprečavanje trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, zaštita prava žrtava i garantovanje njihovog pristupa efikasnim pravnim lekovima, uključujući kompenzaciju, kažnjavanje odgovornih za krivična dela i promovisanje međunarodne i međuagencijske saradnje i koordinacije. Oni takođe treba da obezbede da preduzeća i javne organizacije postupaju sa dužnom pažnjom, mapiraju i bave se rizicima trgovine ljudima u svojim lancima snabdevanja i nabavki. Iako Preporuka nije obavezujuća, predstavljaće važan instrument za praćenje primene nacionalnog zakonodavstva i javnih politika, kao i okvir za izveštavanje o izazovima.

5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistike i trendovi

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima – stari problemi, novi izazovi

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i dalje funkcioniše u istim uslovima, o kojima je već izveštavano. I deset godina nakon osnivanja ustanova još uvek radi na osnovu Uredbe ministra iz 2012. godine, bez odgovarajućeg mesta u sistemskom zakonu i sa nepotpunjenim radnim mestima, doduše u novom, adekvatnijem prostoru. I dalje su nejasne aktivnosti jedinog državnog prihvatališta za žene žrtve trgovine ljudima.⁵⁰⁴ Poboljšan je kvalitet statističkih mesečnih izveštaja o radu, ali i dalje je upitan kvalitet godišnjeg narativnog i finansijskog izveštaja, i tako dalje. O konkretnim preporukama za unapređenje rada Centra, ASTRA je pisala u prethodnom Alarm izveštaju i one još važe. Kao centralna ustanova za identifikaciju žrtava trgovine ljudima, od Centra se očekivalo da postupi u okviru svojih nadležnosti kada je reč o vijetnamskim radnicima u fabričkoj „Linglong“ u Zrenjaninu. Iako se od predstavnika Centra u javnim obraćanjima može čuti da je ovaj slučaj, što se njih tiče „u toku“, kao i da su svojevremeno imali terenske posete gradilištu u Zrenjaninu, ni u jednom zvaničnom izveštaju Centra ne mogu se naći potvrde ovih navoda, iako bi tu morale da budu naznačene. Naprotiv, uvidom u statističke izveštaje Centra za novembar i decembar 2021. kada je slučaj bio u žiji javnosti, može se konstatovati da su izveštaji znatno štiriju od istih takvih izveštaja iz 2022., kao i da se ni u jednom pregledu (zaključno sa septembrom 2022) ne pominju potencijalne žrtve radne eksploatacije iz Vijetnama.⁵⁰⁵

U godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije⁵⁰⁶ za 2022. godinu navodi se rečenica: *Iz Centra kažu da je u toku postupak identifikacije potencijalnih žrtava*. Nakon 11 meseci od nedvosmislenih, pisanih prijava na sumnju da je reč o trgovini ljudima u svrhu radne eksploatacije, koje su upućene Centru, i potpunog nepostupanja u skladu sa nadležnostima, većina radnika se odavno vratila u domovinu, bez ikakve podrške zvaničnih organa, institucija i ustanova Srbije. Ukoliko bi se ispostavilo da je Centar sproveo makar i jedan identifikacioni intervju u skladu sa svim međunarodnim i nacionalnim standardima, i identifikovao makar jednu žrtvu (od gotovo 700 radnika zatečenih u sličnoj situaciji), to bi bio mali, ali pozitivan pomak u pristupu ovom kompleksnom slučaju. Ostaje da se vidi šta će biti rezultati aktivnosti koje je Centar naveo da sprovodi.

Od januara do septembra 2022. Centar je identifikovao ukupno 52 žrtve trgovine ljudima, od čega 39 žena (od toga 17 devojčica). Identifikovano je i pet dečaka žrtava trgovine ljudima. Kada je reč o devojčicama, preovladava seksualna eksploatacija (10 od 17 slučajeva), a žrtva ovog tipa eksploatacije bio je i jedan dečak. Preostali dečaci bili su žrtve prinude na prosjačenje (3) i prinude na vršenje krivičnih dela (1). Zabeležena su i četiri slučaja radne eksploatacije – žrtve su jedna devojčica, jedna žena i dvoje muškaraca (nijedan nije iz velike grupe vijetnamskih radnika).

504 Na sajtu Centra nema nijednog dokumenta o radu Prihvatališta, iako postoje sekcijske Pravilnici i Kvartalni izveštaju, sem u sekciji Aktuelno, gde su navedene dve posete donatora: <https://centarzztlj.rs/актуелности/>

505 <https://bit.ly/3SsF6rx>

506 Evropska komisija, Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu, 12. 10. 2022, str. 54–55, <https://bit.ly/3WA347F>.

ASTRA Tim za podršku žrtvama – sve kompleksniji slučajevi, i dalje bez podrške države

Od januara do septembra 2022. godine ASTRA licencirani telefon za žrtve trgovine ljudima zabeležio je 2701 poziv direktno u vezi sa trgovinom ljudima, kao i 332 preventivno-edukativnih, kao i 201 poziv koji je iz kategorije „ostali“. Tim za podršku žrtvama ASTRE identifikovao je ukupno 16 žrtava trgovine ljudima, od čega 13 žena (među njima dve devojčice). Većina identifikovanih žrtava su srpski državljenici (13 od 16). Seksualna eksploracija bila je primarna kod 7 žrtava, potom slede radna u 4 slučaju i prinuda na udaju (2), dok je u tri slučaja uočena višestruka eksploracija – seksualna, radna i vršenje krivičnih dela. Potom su uočene kombinacije seksualne i radne eksploracije, i na kraju radna eksploracija kombinovana sa prinudom na prošnju.

ASTRA Tim za podršku žrtvama primećuje da su slučajevi sa kojima se sreće i na kojima rade stručne radnice tima sve kompleksniji i da zahtevaju ozbiljniju podršku države u ostvarivanju prava žrtava i pristupu adekvatnim, kvalitetnim uslugama. Sa druge strane, ostalim aktivnostima ASTRE potvrđuje se postojanje zabrinjavajućih trendova prilikom postupanja sa žrtvama trgovine ljudima, na primer, tokom sudskega postupaka.

Položaj žrtava trgovine ljudima u sudske postupcima nije poboljšan

Članica prEUgovora ASTRA od 2011. godine prati položaj žrtava trgovine ljudima u sudske postupcima. Analiza sudske prakse u krivičnim postupcima za 2021. godinu⁵⁰⁷ potvrđuje da u praksi i dalje izostaje pristup koji je zasnovan na uvažavanju osetljivog položaja žrtava trgovine ljudima i dela, kao što je posredovanje u vršenju prostitucije. Uprkos unapređivanju pravnog, strateškog i institucionalnog okvira, zaštiti žrtava u postupku pred sudom i dalje se ne posvećuje dovoljna pažnja, posebno kada je reč o zaštiti privatnosti, kao i o bezbednosti žrtve tokom sudskega postupka i saslušanja. Nastavlja se trend porasta broja presuda donetih prihvatanjem sporazuma o priznanju krivičnog dela, kao i porast udela krivičnog dela posredovanja u vršenju prostitucije iz čl. 184 KZ, uz smanjenje udela krivičnog dela trgovine ljudima iz čl. 388 KZ. Sa druge strane, raste udeo seksualne eksploracije u trgovini ljudima. Visina kazne za počinioce i dalje opada, odnosno beleži se porast izrečenih kazni u visini minimuma (3–5 godina).

Tabela 7: Sudska praksa u krivičnim postupcima u vezi sa trgovinom ljudima 2018–2021. godine

	2018.	2019.	2020.	2021.
Broj relevantnih sudskeh odluka	21	29	28	35
Procenat presuda donetih prihvatanjem sporazuma o priznanju krivičnog dela	40%	50%	59%	59%
Procenat okrivljenih za krivično delo iz čl. 184	13%	59%	64%	70%
Procenat okrivljenih za krivično delo iz čl. 388	80%	29%	27%	30%
Udeo seksualne eksploracije u slučajevima trgovine ljudima	60%	82%	100%	92%
Procenat izrečenih kazni u visini minimuma (3–5 god) u odnosu na ukupan broj izrečenih presuda u datoј godini	50%	75%	66%	89%

Sva oštećena lica u postupcima tokom 2021. bila su ženskog pola, polovina je oštećena krivičnim delom posredovanja u vršenju prostitucije, a polovina delom trgovine ljudima. Maloletna lica činila su 27% oštećenih za sva dela, odnosno 38% oštećenih za trgovinu ljudima.

Uprkos dugogodišnjim aktivnostima na podizanju nivoa svesti, brojnim obukama za sudije i tužioce, kao i ukazivanjem na neophodnost uvođenja Fonda za žrtve, tokom 2021. godine samo je jedna žrtva trgovine ljudima dobila nadoknadu štete, i to odlukom Ustavnog suda, umesto da se ovaj broj povećava u redovnim krivičnim i parničnim postupcima.

⁵⁰⁷ Položaj i prava žrtava u krivičnom postupku 2021. godina, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, 2022, <https://bit.ly/3Tw3dH0>

Pored licencirane SOS telefonske linije za žrtve trgovine ljudima,⁵⁰⁸ ASTRA je juna 2022. obnovila akreditaciju za vođenje Evropskog broja za nestalu decu,⁵⁰⁹ nakon deset godina rada sa ovom linijom. Linija SOS za trgovinu ljudima, kao i Evropski broj za nestalu decu nastavljaju da funkcionišu bez podrške države, oslanjajući se isključivo na međunarodnu pomoć i donacije.

PREPORUKE

- Treba razmotriti mogućnosti za promenu operativnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, što bi se odnosilo na izmenu funkcije i uloge Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, kao tela sačinjenog od najviših funkcionera. Ono je (zbog izbora i političkih razloga) podložno čestim izmenama i, osim što nije operativno, svojom neaktivnošću blokira rad celog sistema.
- Treba nastaviti sa praćenjem relevantnih strateških i operativnih okvira Evropske unije preuzimanjem široko definisanih pristupa i rešenja primenjivih u Srbiji, kao i sa povećavanjem prilika za uključivanje i povezivanje sa zemljama koje ne pripadaju EU.
- Potrebno je da sve relevantne institucije (ministarstva) budu angažovane i da, poštovanjem postojećih procedura, započnu postupak izmena i dopuna zakonodavnog okvira kako bi se on uskladio sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
- 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).
- Treba poboljšati izveštavanja o opsegu, vrsti, nivou, dužini i delotvornosti usluga podrške pruženih žrtvama trgovine ljudima i stalno ažurirati spisak usluga koje nedostaju kako bi se one mogle planirati i obezbediti sredstva za njihovu realizaciju.
- Treba planirati resurse za dalji razvoj i poboljšanje usluga za žrtve trgovine ljudima, koje će podjednako uključivati organizacije civilnog društva sa iskustvom u 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 eksplatacije dece na internetu i jačati međuagencijsku saradnju u onlajn i oflajn zaštiti dece koja su u visokom riziku od zlostavljanja i eksplatacije.
- Treba raditi na tome da inspekcije tržišta i rada budu delotvorne i efikasne, jačati njihovo praćenje rizičnih sektora, kao i suzbijati neetičke i eksplatacijske 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“,⁵¹⁰ 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.

508 ASTRA – SOS telefonska linija za žrtve trgovine ljudima: +381117850000

509 <https://bit.ly/3gBtrcx>

510 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm, Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1* - novembar 2021, op. cit., str. 87 i 118.

5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma

Povećanje aktivnosti ekstremne desnice u Srbiji, uočeno u prethodnim izveštajima, i dalje je prisutno, a odgovor državnih institucija nije adekvatan i veoma je slab. Podrška invaziji Putinove Rusije na Ukrajinu, vidno uvezivanje sa ruskom (militantnom) ekstremnom desnicom, pretnja nasiljem ako Srbija uvede sankcije Rusiji i govor mržnje prema LGBTQ+ manjini dominirali su u aktivnostima ekstremnih desničara u Srbiji u izveštajnom periodu.

Bolje uvezivanje sa ruskom ekstremnom desnicom

Podrška invaziji Rusije na Ukrajinu i dalje zauzima važno mesto u aktivnostima ekstremne desnice u Srbiji, što oni sada čine pre svega preko svojih kanala na društvenim mrežama (npr. Telegram), a ne održavanjem javnih skupova, kao što su to činili na početku invazije. Novinu predstavlja to što deo ekstremnih desničara nastoji da se bolje poveže sa ruskim ekstremnim desničarima i da to jasno predstavi javnosti. Tako su pripadnici organizacije „Narodne patrole“ i njen vođa Damnjan Knežević krajem aprila i početkom maja boravili u Moskvi i tom prilikom bili gosti najvećih ruskih medija, poput „Rusija tudej“ (*Russia Today*). Damnjan Knežević je tokom ove posete ukazivao ruskoj javnosti da Aleksandar Vučić nije prijatelj Rusije, već plaćenik Zapada, ali da će srpski narod uprkos tome ostati uz svoju slovensku braću, Ruse. Jedan od domaćina posete bio je i Aleksandar Lisov, vođa „Rusko-srpskog centra Orlovi“. Aktivnosti Damnjana Kneževića u Rusiji detaljno su prenošene na internet portalu „Srbin.info“ i na različitim ekstremno-desničarskim kanalima na društvenoj mreži Telegram.⁵¹¹

U poseti Rusiji bila je i delegacija pokreta „Srbska akcija“, koja se sastala sa predstavnicima „Imperijskog legiona“, paravojnog krila „Ruskog imperijalnog pokreta“ (RIP). Tom prilikom delegacija je snimila video-priloge o „Legionu“ i „RIP-u“, koji su dostupni na kanalu ovog pokreta na Jutjubu. „Legion“ je poznat po tome što je pripadnike ekstremno-desničarskih grupa širom Evrope obučavao za urbanu borbu, zbog čega su pojedini pripadnici ovog pokreta osuđeni za terorizam, a američka administracija je ovaj pokret stavila na listu globalnih pretnji.⁵¹² Veze sa „Legionom“ i „RIP-om“ održava i organizacija „Narodna patrola“.

Srpsi i rусki ekstremni desničari postali su dobro uvezani i na društvenoj mreži Telegram, gde brzo prenose i šire propagandne poruke i dezinformacije.⁵¹³ Tako je tokom povišenih tenzija na Kosovu krajem jula i početkom avgusta, mreža ovih kanala koordinirano prenosila dezinformacije o tome da je došlo do oružanog sukoba između Srba i Albanaca, i da je jedan Srbin ranjen, te da je Vojska Srbije na granici između Srbije i Kosova spremna da interveniše. Ove dezinformacije su privukle pažnju i međunarodnim medijima, što je u situaciji podignutih tenzija moglo da dovede do eskalacije sukoba.⁵¹⁴

✖ **ALARM: Pretnje pobunom, izdajnicima i protivnicima agresije Rusije na Ukrajinu**

Damnjan Knežević, lider organizacije „Narodna patrola“ i organizator velikih skupova podrške invaziji Rusije na Ukrajinu, javno je upozoravao „izdajnički režim Aleksandra Vučića“ da ne uvodi sankcije Rusiji, jer je narod Srbije spreman da zbog toga povuče agresivne poteze i da izade na proteste. Upozorenja su upućena i svim „slugama Zapada“ u opoziciji da se ne zalažu za uvođenje sankcija.⁵¹⁵ Takođe, posredstvom društvene mreže Telegram i kanala („Z-Orlovi“) ekstremno desničarske grupe „Rusko-srpski centar Orlovi“ redovno su upućivane pretnje aktivistima koji se protive Ruskoj invaziji na Ukrajinu.⁵¹⁶

511 Više o tome videti: „Damnjan za ruske medije: Vučić nije prijatelj Rusije, od Zapada dobija pare“, *Srbin.info*, 1. 5. 2022, <http://bit.ly/3EfSY3p> i „Damnjan u studiju RT televizije: Srbi i Rusi su i braća i strateški partneri“, *Srbin.info*, 3. 5. 2022, <http://bit.ly/3V2bjxX>, 6. 10. 2021.

512 „Za EU opasnost, za Beograd 'njet': Veze ultradesničara iz Srbije i Rusije“, *RSE*, 22. 7. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/veze-ultradesnicara-iz-srbije-i-rusije/31953798.html>, 6. 10. 2021.

513 „Telegrami“ lažnih vesti za Zapadni Balkan“, *RSE*, 20. 4. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/rusija-telegram-kanali/31808637.html>, 6. 10. 2021.

514 „Kako su proruski i ruski Telegram kanali širili dezinformacije o Kosovu“, *RSE*, 1. 8. 2022, <http://bit.ly/3TD8bRD>, 6. 10. 2021.

515 „Damnjan upozorio Vučića i sve izdajnike: Ne igratje se oko Rusije, spremni smo...“, *Srbin.info*, 20. 4. 2022, <http://bit.ly/3Tjk34F>, 6. 10. 2021.

516 „Antiratni aktivisti u Srbiji izloženi pretnjama i pritiscima na društvenim mrežama“, *Danas*, 3. 8. 2022, <http://bit.ly/3UZALh5>, 6. 10. 2021.

Ekstremna desnica i deo Srpske pravoslavne crkve protiv „Evropajda“

Ekstremno desničarske grupe, među kojima su i prethodno spomenuti organizacija „Narodna patrola“ i pokret „Srbska akcija“, zajedno sa delom „Srpske pravoslavne crkve“ (SPC) i njenim pojedinim sveštenicima, organizovali su nekoliko protesnih šetnji pod nazivom „Litije za spas Srbije“ kao direktni odgovor na najavu održavanja „Evropajda“ u Beogradu. Glavni cilj „Litija“ bio je očuvanje hrišćanskih, tradicionalnih i porodičnih vrednosti i javnog morala, te je zato glavni zahtev bio otkazivanje šetnje u okviru „Evropajda“. Podržavaoci „Litija“ su pre i tokom njihovih održavanja izlagali LGBTQ+ populaciju pretnjama i govoru mržnje, od kojih je najpoznatiji iskaz vladike SPC-a Nikanora, koji je prokleo organizatore i učesnike „Evropajda“, te napomenuo da bi upotrebio i oružje protiv njih da ga ima.⁵¹⁷ Vladika Nikanor je uputio reči mržnje i premijerku Ani Brnabić.⁵¹⁸ Niz grafita sa pretećim porukama takođe je bilo ispisano u Beogradu.⁵¹⁹

Na povećanje tenzija uticale su i parlamentarne (ekstremno) desničarske partije („Dveri“, „Zavetnici“, „NADA“), koje su se zalagale za zabranu održavanja „Evropajda“. Patrijarh SPC-a Porfirije pokazao je razumevanje za zabrinutost dela naroda zbog grubog urušavanja vekovima građenog identiteta putem politika i ideologija, te je organizatore i učesnike „Evropajda“ nazvao „zlom“: „(...) zlo se ne leći i ne pobeđuje nasiljem, nego se na taj način samo umnožava.“⁵²⁰ Na održanim „Litijama“ mogle su se čuti i videti antizapadne poruke, kao i poruke podrške ruskom predsedniku Vladimiru Putinu.⁵²¹

Ekstremna desnica menja udžbenike biologije

Parlamentarna politička partija „Dveri“, kao i patrijarh „SPC“ Porfirije, kritikovali su pojedine lekcije udžbenika biologije uz argumentaciju da se u njima propagira rodna ideologija kao i homoseksualizam te su zatražili da se iz upotrebe povuku svi nastavni materijali sa tom sadržinom. Na zahtev Ministarstva prosvete, Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja formirao je Radnu grupu, koja je utvrdila da treba ispraviti nedostatke u sedam od osam odobrenih udžbenika za biologiju za osmi razred osnovne škole, a koji se odnose na „biološki smisao adolescencije“.⁵²²

Slab odgovor državnih institucija na pretnje i govor mržnje ekstremne desnice

Iako su ekstremni desničari pojačali svoje aktivnosti u Srbiji, usled čega su stavovi i vrednosti koje zagovaraju postali prihvatljivi sve većem broju građana,⁵²³ odgovor državnih institucija i dalje je slab i neadekvatan. Tako je tužilaštvo čutalo na pretnje i govor mržnje ekstremnih desničara pre i tokom „Litija“. Slično kao i u slučaju skupova podrške ruskoj invaziji na Ukrajinu, krivičnu prijavu protiv vladike Nikanora zbog krivičnog dela rasne i drugih diskriminacija podneli su aktivisti udruženja građana „Da se zna!“.⁵²⁴ U slučaju pretnji antiratnim aktivistima, tužilaštvo je formiralo predmet po prijavi oštećenog lica, ali nema informacija o tome da se u predmetu dalje odmaklo.⁵²⁵ Umesto da otkrije učinioce pretnji nasiljem, koje su upućene organizatorima i učesnicima „Evropajda“, MUP je prвobитно zabranio šetnju u okviru ove manifestacije, uz obrazloženje da tokom nje može doći do nasilja.⁵²⁶

517 „Opasne reči vladike Nikanora“, Euronews, 12. 8. 2022, <http://bit.ly/3gb28WQ>, 6. 10. 2021.

518 „Vladika Nikanor javno prozvao premijerku Brnabić zbog Evropajda“, Danas, 12. 8. 2022, <http://bit.ly/3gbpkEu>.

519 Na primer: „Beogradom krv će liti, gej parade neće biti.. „Sve napetije pred EuroPrajd u Beogradu“, Euronews, 16. 7. 2022, <http://bit.ly/3hLBzM>, 6. 10. 2021.

520 „Patrijarh Porfirije: Evropajd treba otkazati“, Vreme, 6. 9. 2022, <http://bit.ly/3X7XFER>, 6. 10. 2021.

521 „Održana ‘Litija za spas Srbije’: ‘Oče naš’ i ‘Putin je car planete’“, O21, 28. 8. 2022, <http://bit.ly/3O8myMN>.

522 „Od naredne školske godine izmenjeni udžbenici za biologiju“, Danas, 4.10.2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/od-naredne-skolske-godine-izmenjeni-udzbenici-za-biologiju/>, 6.10.2021.

523 Jelena Pejić Nikić (ur.), *Preugovor Alarm Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – maj 2022*, op. cit. str. 126.

524 „Organizacija ‘Da se zna’ podnela krivičnu prijavu protiv episkopa Nikanora“, Danas, 13. 8. 2022, <https://bit.ly/3TPFWQA>, 6. 10. 2021.

525 „Tužilaštvo u Srbiji formiralo predmet o pretnjama ruskih desničara“, RSE, 5. 8. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/pretnje-rusija-desnicari-srbija-tuzilastvo/31975367.html>, 6. 10. 2021.

526 Zbog velikog pritiska međunarodne zajednice, šetnja u okviru Evropajda je na kraju održana. Više o Evropajdu videti u odeljku ovog izveštaja o civilnom društvu.

Srpske vlasti su se još 2019. godine, na marginama sastanka ministara unutrašnjih poslova Zapadnog Balkana, koji je održan u Skoplju, obavezale da će preispitati Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma, koja bi, između ostalog, trebalo da sadrži i odeljak sa analizom svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma, uključujući u to i desničarski ekstremizam.⁵²⁷ Nova strategija, međutim, još nije sačinjena, iako je prethodna istekla prošle godine.⁵²⁸ Predstavnici MUP-a su na sastanku NKEU za Poglavlje 24 izvestili da je Nacionalno koordinaciono telo za sprečavanje i borbu protiv terorizma sačinilo prvu verziju teksta, u kome su analizirani svi oblici ekstremizma, te da ga je poslalo na mišljenje svim članovima ovog tela. Radi unapređenja kvaliteta analize, tekst će biti poslat i akademskoj zajednici. Takođe, članice NKEU informisane su o tome da je Predlog izveštaja o realizaciji Akcionog plana za Nacionalnu strategiju sačinjen i poslat na razmatranje svim nosiocima aktivnosti. Sastanak NKEU održan je 15. jula, a do pisanja ovog teksta nema dodatnih informacija o analizi i izveštaju.

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.⁵²⁹

Antimigrantske teme i dalje prisutne

Rat u Ukrajini i „Evroprajd“ nisu potisnuli antimigrantske teme i aktivnosti ekstremnih desničara, iako nisu bile toliko zastupljene kao ranije. U narednom periodu se može očekivati da će se ekstremna desnica više fokusirati na ovu temu u svetu zvaničnih informacija o tome da je uočeno značajno povećanje broja migranata na „Balkanskoj ruti“.⁵³⁰ Vođa organizacije „Narodne patrole“ u vanrednom obraćanju već je upozorio da sto hiljada migranata ide iz Turske ka Srbiji.⁵³¹

Finansijsko-obaveštajna služba nije uklonila štetu koju je prouzrokovala nezakonitom istragom organizacija građanskog društva, medija i pojedinaca

Tokom protekle godine postalo je jasno da je *Uprava za sprečavanje pranja novca* (srpska Finansijsko-obaveštajna služba) zloupotrebila svoj mandat i nadležnosti kako bi utišala glasove organizacija građanskog društva i medija, koji se kritički odnose prema aktuelnoj vlasti, tako što je od banaka zatražila da joj dostave sve finansijske podatke 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca (slučaj ‘Spisak’).⁵³² Ovo je bilo evidentno ne samo iz zaključaka glavnih (stručnih) organa u ovoj oblasti,⁵³³ 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 kasnije su podnele krivične prijave protiv Uprave i glavnog urednika tabloida.⁵³⁴

Uprkos ovim činjenicama, Finansijsko-obaveštajna služba i dalje odbija da objavi detaljan izveštaj o finansijskoj istrazi 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca, i da – time što bi javno priznala da posluju u skladu sa Zakonom i obavestila poslovne banke u Srbiji o ovim saznanjima – popravi štetu koju je nanela ciljanim organizacijama i pojedincima.

527 Komisija i vlasti Srbije odobrile aranžman o saradnji u borbi protiv terorizma, Evropska komisija, Kancelarija za migracije i unutrašnje poslove, Brisel, 19. 11. 2019, <http://bit.ly/3V4cpmj>, 6. 10. 2021.

528 „Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma 2017–2021“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/17, <http://bit.ly/3UYRbXd>, 6. 10. 2021.

529 „Telo EU predlaže raspravu o zabranama za desničare sa Zapadnog Balkana“, *RSE*, 14. 7. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/zapadni-balkan-eu-desnica-ekstremisti-/31943443.html>, 6. 10. 2022.

530 „Why has the Balkan migrant route become more active again?“, *Infomigrants*, 6. 10. 2022, <http://bit.ly/3UDegPk>.

531 „Vanredna emisija – Damnjan Knežević: 100 000 migranata krenulo ka Srbiji“, *Srbinfo*, 27. 9. 2022, <http://bit.ly/3ECu7lo>, 6. 10. 2022.

532 Za dodatne informacije o slučaju ‘Spisak’, videti: *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – maj 2021*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2021, str. 27–26. i 101–103, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

533 Specijalni izvestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Međunarodne radne grupe za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF) i Komitet eksperata za procenu mera u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (Moneyval).

534 „Organizacije građanskog društva podnele krivične prijave protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i glavnog i odgovornog urednika Srpskog telegrafa“, *Južne vesti*, 25. 9. 2021, <https://bit.ly/3sOh1AZ>, 18. 10. 2021.

PREPORUKE

- Vlasti u Srbiji treba ne samo da osude napade, pretnje i retoriku ekstremne desnice već i da protiv počinilaca pokrenu odgovarajuće postupke.
- Vlasti u Srbiji treba temeljno da istraže veze između ekstremne desnice i huliganskih grupa, te da zabrane grupe koje šire šovinizam i koriste govor mržnje.
- Treba započeti izradu nove nacionalne strategije za sprečavanje i suzbijanje terorizma. Ona bi trebalo da obuhvati analizu svih oblika (nasilnog) ekstremizma, s tim da bi posebnu pažnju trebalo posvetiti ekstremnoj desnici. Izradi nove Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma treba da prethodi evaluacija postojeće Strategije i njenog pratećeg akcionog plana.
- 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 FATF-ovih standarda i preporuka, 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.

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 Bojan Elek ... [et al.]] ; urednica Jelena Pejić Nikić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2022 (Beograd : Unagraf). - 111 str. : ilustr. ; 30 cm

Izv. stv. nasl.: Preugovor Alarm. - Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-223-9

1. Елек, Бојан, 1987- [автор]
- а) Европска унија -- Придруживање -- Србија б) Право -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија
- в) Људска права -- Међународна заштита -- Србија

COBISS.SR-ID 80587017

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 poglavla 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



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

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

Norway

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

ISBN-978-86-6237-223-9