



# PREDLOZI ZA PRIORITETE NOVE VLADE I NOVOG SAZIVA NARODNE SKUPŠTINE 2022–2026.

---

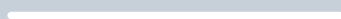
PrEUgovor koalicija

Beograd, februar 2022.

prEUgovor predlog  
praktične politike



**PREDLOZI ZA PRIORITETE NOVE VLADE  
I NOVOG SAZIVA NARODNE SKUPŠTINE  
2022-2026.**



PrEUgovor koalicija

Beograd, februar 2022.

## **PREDLOZI ZA PRIORITETE NOVE VLADE I NOVOG SAZIVA NARODNE SKUPŠTINE 2022–2026.**

### **Izdavači**

Za koaliciju prEUgovor:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Đure Jakšića 6/5, Beograd

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

Transparentnost Srbija

Palmotićeva 31/III Beograd

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

### **Autor**

prEUgovor koalicija

### **Lektura**

Tatjana Hadžić Jovović

### **Dizajn i prelom**

Jelena Pejić Nikić

ISBN-978-86-84711-41-2



## Uvod

Polazeći od uverenja da su reforme u oblastima koje pokrivaju pregovaračka poglavlja 23 i 24 (vladavina prava, bezbednost) pregovora Srbije i EU stvar od nesumnjivog javnog interesa, kako u kontekstu evropskih integracija Srbije, tako još više sa stanovišta potrebe građana Srbije, te polazeći od dugogodišnjeg iskustva članica koalicije prEUgovor u ovim oblastima, mehanizama koji su uočeni i priznati kao kvalitetni i delotvorni na međunarodnom nivou, kao i uvažavajući razlike koje među političkim akterima postoje po drugim pitanjima, preuzete međunarodne obaveze Srbije i donete strateške akte, koalicija prEUgovor poziva Vladu i Narodnu skupštinu da u svoj program delovanja uvrste sledeće tačke, a sve aktivne političke grupacije da prihvate izložene prioritete kao svoje ili da iznesu razloge zbog kojih ih ne prihvataju.

Načela značajna za sve oblasti .....	3
Borba protiv korupcije .....	7
Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost .....	12
Migracije i azil .....	16
Reforma policije, borba protiv organizovanog kriminala i nasilnog ekstremizma .....	18
Borba protiv trgovine ljudima .....	22
Regionalni i dobrosusedski odnosi .....	25



## Načela značajna za sve oblasti

1. **Čuvanje jedinstva pravnog poretka i pravna sigurnost:** Ne bi se smelo dogoditi da Vlada predloži, da Skupština usvoji ili da predsednik Republike proglasi ijedan zakon ukoliko su argumentovano upozoreni da je taj akt **suprotan Ustavu**. Iz istog razloga ne bi se smelo dogoditi da bude predložen, usvojen ili proglašen ijedan zakon **koji unosi pometnju u pravi poredak** time što bi bio u suprotnosti sa ranije donetim zakonima ili tako što bi bio donesen opšti pravni akt za jednokratnu potrebu ili tako što bi zakoni bili menjani retroaktivno putem „autentičnih tumačenja”. Vlada ne bi smela da donese nijednu uredbu koja će biti suprotna zakonu, niti da svojim zaključcima uređuje materiju koja se može uređivati jedino zakonom, a pogotovo ne onim zaključcima koji se ne objavljuju u „Službenom glasniku”. Državni funkcioneri **ne smeju ostavljati nedoumice o pravnoj prirodi poslova** koje preduzima država i o tome da li su sporazumi i ugovori već zaključeni, te o tome koje je obaveze Srbija preduzela, naročito kad je reč o aranžmanima sa potencijalnim investitorima ili o izgradnji infrastrukturnih objekata, kao i koje bi bile posledice u slučaju raskida tih ugovora ili prekida saradnje.
2. **Veća javnost i participativnost odlučivanja:**
  - a. Nikada se ne bi smelo dogoditi da Vlada predloži zakon ili akt javne politike koji nije prošao **javnu raspravu**. Pred javnu raspravu treba objaviti analize efekata, za nju mora biti ostavljeno dovoljno vremena, sve konkretne sugestije moraju biti **razmotrene**, a ministarstvo koje priprema akt mora **da obrazloži zbog čega su predlozi prihvaćeni ili odbijeni**. Da bi se ovaj cilj postigao, trebalo bi dopuniti Poslovnik Vlade, utvrditi obavezu sprovođenja javne rasprave kada zakon ne predlaže Vlada, ali i propisati zakonski mehanizam zaštite prava građana za slučaj da državni organi onemoguće javnu raspravu.
  - b. U skladu sa odredbama novog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, treba uvesti praksu da se u Skupštini raspravlja o **predlozima zakona koji su upućeni kao narodna inicijativa**. Jednako je bitno da novi saziv Skupštine **prekine loše prakse** iz prethodnog perioda da se predlozi koje podnose **opozicioni poslanici** uopšte ne razmatraju, kao i da se skupštinske rasprave o nepovezanim aktima objedinjuju u okviru jedne tačke dnevnog reda, te da se zakonodavni postupak obesmišljava podnošenjem amandmana čiji sadržaj nije normativan.



- c. Skupština treba da tokom **javnih slušanja** razmotri efekte dosadašnje primene zakona i potrebu da se donesu novi. Prilikom razmatranja nacrtu/predloga zakona Vlada i Narodna skupština treba brižljivo da razmotre **rizike** koje su uočili nezavisni državni organi i da zatraže dodatna objašnjenja od resornog ministarstva o tome kako će ti rizici biti otklonjeni.
- d. Potrebno je dopuniti zakonski okvir za **lobiranje** tako da se odnosi na svaki **pokušaj uticaja na donošenje odluka** u javnom sektoru, bez obzira na to da li se vrši preko profesionalnih posrednika ili ih vrše neposredno zainteresovana lica, da li se odnosi na sadržinu propisa ili na odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, kao i da li se vrši u propisanoj proceduri ili neformalnim kontaktima. Potrebno je, takođe, povećati javnost informacija o formalnom i neformalnom lobiranju i o odlučivanju.
- e. **Zapisnici i diskusije sa sednica Vlade** treba da postanu po pravilu javni. Uz odluke o imenovanjima, razrešenjima, postavljenjima i predlaganju kadrovskih rešenja koja vrši Vlada treba objavljivati i **obrazloženje**. Slično tome, Vlada treba da objavi **obrazloženje predloga** podzakonskih akata koje donosi (uredbe) i predloga zaključaka na osnovu kojih usvaja smernice, izveštaje, planove i druge akte.
- f. Na internet strani Skupštine treba objavljivati sve upućene amandmane i razloge zbog kojih ih predlagač (najčešće Vlada) i skupštinski odbori prihvataju ili odbijaju.
- g. Organi državne uprave treba da **učine javnim podatke o svojim nadzornim aktivnostima** tako što bi bilo vidljivo u kojoj meri su ostvareni planovi kontrole. Još važnije, iz objavljenih podataka bi trebalo da bude vidljivo i da li su inspekcije podjednako proveravale sve istovrsne obveznike.
- h. Vlada Srbije treba da **obezbedi izvršenje rešenja Poverenika i da sama počne redovno da postupa** po primljenim zahtevima.
- i. Pravo na pristup informacijama **ne sme biti umanjeno odredbama drugih zakona**, a ostvarivanje tog prava treba proširiti i na informacije u posedu trenutno nepokrivenih subjekata (npr. zajednička preduzeća u okviru javno-privatnog partnerstva).
- j. Organi vlasti treba da **objavljaju sve informacije u otvorenom formatu**, a državni kontrolni organi treba da ukrštaju podatke iz ovih baza prilikom određivanja svojih planova rada i sprovođenja nadzora.



- k. Treba uvesti obavezu izrade i objavljivanja obrazloženja za odluke tamo gde ona trenutno ne postoji (npr. pojedini zaključci Vlade).
    - l. Narodna skupština treba da primeni odredbe Etičkog kodeksa u slučajevima kada narodni poslanici ne pruže javnosti obrazloženje za svoje postupanje.
- 3. Akcione planove iz oblasti evropskih integracija treba koristiti kao podsticaj za ubrzanje reformi, a ne kao opravdanje za odlaganje ili nerešavanje problema koji su uočeni u Srbiji, a koje EU nije istakla kao prioritet. S druge strane, nalaze iz izveštaja organa EU o slabostima vladavine prava i odluka kojima se usporava tok pregovora Srbije sa EU treba koristiti kao podsticaj da se stanje popravi. Vlada treba redovno da razmatra izveštaje o sprovođenju akcionih planova i da na prvoj narednoj sednici utvrdi mere za rešavanje uočenih problema, umesto da se to čini isključivo kroz složeni mehanizam koordinacionih tela Vlade.
- 4. **Puno poštovanje i jačanje položaja nezavisnih državnih organa:** Skupština treba redovno da razmatra godišnje izveštaje o radu Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana, Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Fiskalnog saveta, te da obaveže Vladu da reši probleme na koje je ukazano u ranijim izveštajima ili na koje će biti ukazano u budućim izveštajima ovih organa (npr. nepostupanje po obavezujućim rešenjima, nedovoljna ovlašćenja, neusaglašenost zakona), kao i da o svom postupanju redovno izveštava Skupštinu. Skupština treba da poziva na odgovornost članove Vlade koji ne poštuju obavezujuća rešenja nezavisnih organa te da blagovremeno i u otvorenom postupku bira čelnike ovih institucija. Narodni poslanici treba da se uzdrže od neutemeljenih napada na predstavnike nezavisnih državnih organa, koji iznose argumentovane kritike poteza i predloga izvršne vlasti. Umesto toga, Skupština treba da koristi mišljenja nezavisnih organa za vršenje sopstvenog nadzora nad radom Vlade.
- 5. **Jasni i sveobuhvatni planovi rada, izveštaji o radu, izveštaji o izvršenju budžeta i njihovo razmatranje:** Vlada podnosi godišnje izveštaje o svom radu, ali oni nisu u potpunosti uporedivi sa planovima rada. Skupština bi trebalo da razmatra ove izveštaje, što do sada nije bio slučaj. Pri razmatranju ovog izveštaja, kao i izveštaja o završnom računu budžeta, potrebno je utvrditi da li su ostvareni i nefinansijski indikatori iz programskog budžeta. Resorna ministarstva i Vlada treba brižljivo da razmatraju **programe rada i izveštaje o radu javnih preduzeća** i drugih institucija te da rezultate tog razmatranja učine dostupnim javnosti.



**6. Partnerski umesto antagonistički odnos vlasti i institucija prema civilnom društvu:**

Vlada i Narodna skupština treba da shvate da vitalno i dinamično civilno društvo predstavlja neophodan uslov za funkcionisanje demokratije. Treba da otvore prostor za njegovo delovanje i za uzajamnu saradnju, koji je proteklih godina znatno sužen. Neophodno je prestati sa zloupotrebom institucija za napade i zastrašivanje organizacija civilnog društva (OCD), aktivista i medija, kao i jasno osuditi i sankcionisati takve napade. Tek kada se to desi, stvoriće se uslovi za izradu i doslednu primenu nove Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, u čemu bi ravnopravno učestvovali svi relevantni akteri civilnog društva i nadležne institucije. Kada je reč o saradnji u vezi sa reformama u pristupnom procesu Srbije u poglavljima 23 i 24, sastanke predstavnika nadležnih institucija i OCD-a radi razmatranja stanja u konkretnim podoblastima treba organizovati bar na polugodišnjem nivou.





## Borba protiv korupcije

### Transparentnost Srbija

1. **Vlada i Skupština će preduzimati mere državne pomoći privredi i građanima** samo ukoliko su unapred postavljeni jasni i relevantni kriterijumi za dodelu sredstava, ukoliko su objavljene sve bitne odluke i ukoliko je obezbeđen nadzor nad postupanjem organa vlasti koji dodeljuju državnu pomoć, kao i nadzor nad ispunjavanjem obaveza primalaca takve pomoći. To uključuje objavljivanje **jasne računice eventualnih koristi od finansijskih podsticaja kroz državnu pomoć naspram** troškova koji usled toga nastaju za budžet i za deo privrede ili građana koji ne primaju subvencije i druge vidove pomoći. Treba da bude prekinuta praksa privilegovanja privrednih subjekata opraštanjem ili preuzimanjem dugovanja.
2. **Strateški pristup u borbi protiv korupcije:** Skupština treba što pre da donese novu Nacionalnu antikorupcijsku strategiju i da utvrdi razloge za neispunjenje ciljeva Strategije koja je važila u periodu 2013–2018. Vlada i Skupština treba redovno da prate sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 pregovora sa EU, „Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika”, i drugih strateških akata koje je Vlada donela ili treba da donese, na osnovu izveštaja Agencije za sprečavanje korupcije i drugih nadležnih organa. Akcioni plan za Poglavlje 23 trebalo bi dopuniti u delovima gde aktivnosti nisu formulisane dovoljno ambiciozno ili dovoljno precizno, te tamo gde nije došlo do suštinskog napretka i pored toga što su mere realizovane. Vlada i Skupština bi trebalo redovno da pokreću postu-pak za utvrđivanje **odgovornosti rukovodilaca organa koji nisu ispunili zadatke** iz strateških akata. Trebalo bi proširiti zakonsku obavezu **razmatranja rizika od korupcije** u propisima, tako da se ona odnosi na sve predlagače i sve propise, a ne samo na one koji se odnose na pojedine unapred određene oblasti i koje pripremaju ministarstva.
3. **Reforma javnog sektora** treba da obuhvati, između ostalog, i sledeće mere: donošenje Zakona o ministarstvima u kojem je podela nadležnosti isključivo u funkciji efikasnosti rada, a ne zadovoljenja potreba stranaka koje daju podršku Vladi; prestanak prakse **povećavanja javnog sektora** nepotrebним izmeđuostanjem poslova državne uprave u javne agencije i organizacione oblike sa nejasnim pravnim statusom; preispitivanje aktuelnih sistematizacija radnih mesta i njihovo **usklađivanje sa stvarnim potrebama** organa za ispunjenje zakonskih zadataka, a ne sa zatečenim stanjem; uvođenje **jasnih i objektivnih kriterijuma** za zapošljavanje i napredovanje, kao i ispitivanje stručnosti trenutno zaposlenih za poslove koje obavljaju; uvođenje mera za rešavanje sukoba interesa u



- javnim preduzećima i kontrola sprovođenja takvih mera u ostatku javnog sektora, gde su one propisane; postavljanje rukovodstva javnih preduzeća i javnih službi **na osnovu sprovedenih konkursa** i kvaliteta predloženog programa rada; redovno razmatranje programa poslovanja javnih preduzeća i izveštaja o njihovoj realizaciji i dosledno sprovođenje zakonskih normi o odgovornosti direktora za neizvršenje programa i neobjavlivanje ovih dokumenata.
4. Treba primeniti postojeća pravila i dopuniti ih tamo gde je potrebno kako bi se obezbedili: potpuni **prekid prakse kupovine medijskog uticaja ili rasipanja javnih sredstava** trošenjem novca na promotivne akcije javnih preduzeća, ministarstava, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti, kao i javnim nabavkama usluga informisanja čija je prevashodna svrha politička promocija; transparentno **utvrđivanje javnog interesa** koji treba da se ostvari finansiranjem medijskih sadržaja i **raspodelom sredstava** za tu namenu; **javnost medijskog vlasništva i drugih podataka koji mogu ukazivati na uticaj** na uređivačku politiku (npr. podaci o najvećim oglašivačima). Treba doneti **sveobuhvatna i dosledna pravila o državnom i političkom oglašavanju** izmenom Zakona o javnim nabavkama, Zakona o oglašavanju, te medijskih i izbornih propisa. Na rešavanje ovih problema će delimično uticati i primena nove Medijske strategije i Akcionog plana, sa čime se već uveliko kasni.
  5. Potrebno je obezbediti punu primenu i unapređenje **Zakona o javnim nabavkama** radi smanjenja korupcije u sve tri faze (planiranje – sprovođenje postupka – izvršenje ugovora), kao i primenu pravila ZJN-a na javno-privatna partnerstva, te mera za umanjene rizika od korupcije, koji su nastali kao posledica novih zakonskih rešenja (naročito podizanje pragova i nedostupnost konkursne dokumentacije kod pregovaračkih postupaka). Takođe, potrebno je jačati kapacitete i jasnije definisati zadatke organa koji vrše monitoring i nadzor, omogućiti veću javnost svih podataka o trošenju budžeta, te korišćenje elektronskih javnih nabavki, otkloniti nepotrebne uslove i druge činioce koji neopravdano umanjuju konkurenciju, pojačati kontrolu restriktivnih sporazuma, unaprediti sistem zaštite prava, omogućiti efikasno funkcionisanje sistema za prekršajno kažnjavanje, poništiti i oglasiti ništavim nezakonite ugovore o javnim nabavkama, kao i prekinuti praksu da se najveći infrastrukturni projekti sprovode bez primene ovog zakona. Treba zakonski urediti proces vođenja pregovora i javnost informacija **u vezi sa zaključivanjem međudržavnih sporazuma i kreditnih aranžmana**, tako da narodni poslanici i javnost mogu da sagledaju **da li su potencijalne koristi veće od štete koja nastaje zbog neprimenjivanja propisa o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**.



6. **Dovršetak reforme pravosuđa:** Neophodno je unaprediti praksu objavljivanja podataka o tome **na koji način su primenjeni kriterijumi** za izbor i vrednovanje rada sudija i tužilaca u svakom konkretnom slučaju. Vlada, Skupština i političari ne treba da se mešaju u rad pravosudnih organa ni tako što će sprečavati krivično gonjenje, ni tako što će tražiti da se neko krivično goni, a pogotovo ne tako što će saopštavati podatke o hapšenjima i krivičnim postupcima ili plasirati takve podatke u odabrane medije. Zakonima treba obezbediti odgovornost sudija i javnih tužilaca za rad, te veću transparentnost primene ovih meha-nizama. Imajući u vidu da su ustavne promene isključile mogućnost da članovi Visokog saveta sudstva (VSS) i Visokog saveta tužilaštva (VST) budu krivično odgovorni za svoje postupanje, naročito je značajno da se obezbedi puna javnost odlučivanja u ovim institucijama. Treba obezbediti da broj javnih tužilaca i sudija koji se bave slučajevima korupcije bude primeren razmerama ovog oblika kriminala, te obezbediti da Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebna odeljenja viših javnih tužilaštava budu nadležni za sva koruptivna krivična dela. Pravosudnim zakonima i njihovom primenom treba obezbediti da se ostvari potencijal pozitivnih promena u Ustavu: veća samostalnost i odgovornost za (ne)postupanje javnih tužilaca; smanjenje mogućnosti za posredni politički uticaj procesom izbora „istaknutih pravnika“ u VSS i VST i Vrhovnog javnog tužioca. Iz istog razloga posebno je bitno na koji će način biti uređen postupak odlučivanja unutar VSS-a i VST-a.
7. **Veći broj prijavljenih i ispitanih slučajeva korupcije:** Budući da glavni problem borbe protiv korupcije u Srbiji predstavlja to što samo mali deo ovih krivičnih dela bude uopšte prijavljen, potrebno je preduzeti mere da se to stanje izmeni. **Zakon o zaštiti uzbunjivača**, koji je donet iz tog razloga, nije doveo do značajnih promena, sudeći po statistikama prijavljene korupcije. Norme ovog zakona bi trebalo poboljšati, naročito u delu koji se odnosi na postupanje organa vlasti, sa kojima su uzbunjivači podelili svoja saznanja o korupciji i drugim problemima (obaveza objavljivanja šta je učinjeno nakon ispitivanja prijava), kao i u vezi sa uzbunjivanjem prilikom kog se iznose podaci koji su označeni kao poverljivi. Radi ostvarivanja tog cilja, takođe je potrebno da, umesto fakultativnog oslobađanja od kazne, bude propisano obavezno **oslobađanje od krivične odgovornosti** davaoca mita, koji na drugačiji način nije mogao da ostvari svoja prava u razumnom roku i koji slučaj prijavi, te da bude uređeno nagrađivanje uzbunjivača koji svojim prijavama omoguće zaštitu javnih resursa.

Druga neophodna mera jeste da policija, tužilaštvo i drugi organi imaju znatno **aktivniji pristup** u ispitivanju korupcije. Javni tužioci treba da ispitaju da li je postojala korupcija i pre nego što dobiju krivičnu prijavu – čitanjem javno dostupnih medijskih objava, proučavanjem objavljenih izveštaja državnih organa (npr. izveštaji DRI), na osnovu dostavljenih informacija o slučaju sumnje na korupciju (npr. Saveta za borbu protiv



korupcije), ali i na osnovu već utvrđenih obrazaca ponašanja (npr. na osnovu podataka o zloupotrebama sa građevinskim zemljištem ili javnim nabavkama u jednom gradu treba ispitati kakva je praksa u drugom gradu koji primenjuje iste propise). Treći set mera obuhvata **dopunu krivičnog zakono-davstva** radi efikasnijeg otkrivanja korupcije (npr. uvođenje „nezakonitog bogaćenja” iz člana 20 Konvencije UN protiv korupcije), **korišćenje mehanizama za unakrsnu proveru imovine i prihoda** (odnosno mehanizma iz Zakona o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu) koju vrši Poreska uprava tako da prioritetno budu ispitani potencijalni učesnici u korupciji, **preciziranje ovlašćenja i obaveza** Agencije za sprečavanje korupcije prilikom **provere tačnosti i potpunosti podataka o imovini i prihodima javnih funkcionera**, zatim šire korišćenje **posebnih istražnih tehnika** i finansijskih istraga tokom otkrivanja korupcije, kao i **informisanje javnosti o primeni i ishodu** ovakvih istraga, o oduzimanju nezakonite koristi stečene korupcijom, kao i o primeni mehanizama tužilačkog oportunita i sporazuma o priznanju krivičnog dela.

8. Jasna **podela nadležnosti i ovlašćenja državnih organa za borbu protiv korupcije**: U tom smislu je naročito značajno obezbediti da **nema preklapanja nadležnosti** između koordinacionih tela Vlade i Agencije za sprečavanje korupcije (kad je reč o prevenciji korupcije), odnosno između policijske Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i službi bezbednosti (kada je reč o otkrivanju korupcije).
9. Vlada treba **redovno da razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije** i da preduzima mere radi rešavanja problema na koje ti izveštaji ukazuju. Kada su izveštaji Saveta objavljeni, Vlada treba javnosti da predoči informacije o tome na koji način je postupila kako bi rešila systemske probleme (npr. izmene propisa), odnosno pojedinačne probleme (npr. ubrzanje ili zaustavljanje procedure, smena odgovornih rukovodilaca, inspeksijska kontrola, krivična prijava) ili kako bi dalje proverila činjenice. Vlada treba da omogući Savetu da nesmetano radi tako što će doneti odluku o imenovanju novih članova na predlog postojećih, u skladu sa ustaljenom dobrom praksom iz perioda 2003–2014.
10. **U vezi sa izborima i izbornom kampanjom, kao i sa referendumskom kampanjom**, Vlada i Skupština treba da doprinesu poštovanju postojećih pravila i njihovom poboljšanju. Zakonski okvir za izbornu kampanju morao bi da se dopuni, pre svega time što će se ograničiti promotivne aktivnosti javnih funkcionera u doba kampanje, postaviti pravila vezana za kampanje koje treća lica vode u vezi sa izborima, omogućiti adekvatan nivo javnosti podataka o finansiranju dok kampanja traje, ograničiti ukupne troškove izborne kampanje i uvesti logičnija pravila za dodelu budžetskih sredstava.



11. **Promena Ustava** je izvršena postupkom tokom kog nisu u potpunosti poštovana pravila nedavno usvojenog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, a promene sadržinski delimično zadovoljavaju preporuke GRECO i ciljeve koji su postavljeni u AP za Poglavlje 23 Evropskih integracija. Treba imati u vidu da je celovitija dopuna najvišeg pravnog akta potrebna i radi: efikasnije borbe protiv korupcije, između ostalog, sužavanja preterano širokog imuniteta od krivičnog gonjenja; uređenja broja i položaja narodnih poslanika; uređenja statusa nezavisnih državnih organa; postavljanja brane za kršenje pravila o raspolaganju javnim finansijama preteranim zaduživanjem i međunarodnim ugovorima; boljeg uređenja rešavanja sukoba interesa i davanja čvršćih garancija za javnost rada organa vlasti. Sam postupak izmene Ustava (javna rasprava) nije uređen, a finansiranje kampanje za referendum nije potpuno i adekvatno uređeno, što takođe treba popraviti pre sledećeg izjašnjavanja građana o najvišem pravnom aktu.



## Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

### *Autonomni ženski centar*

Polazeći od stava da su antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost vrednosti za koje se Republika Srbija opredelila potvrđivanjem ključnih međunarodnih ugovora, što su ujedno i ustavne vrednosti, te da je njihovo sprovođenje u delo planirano i Akcionim planom za Poglavlje 23, Autonomni ženski centar, kao članica koalicije prEUgovor, poziva Vladu i Narodnu skupštinu da u svoj program uvrste delovanja i kao prioritete prihvate sledeće predloge:

#### **1. Odgovornost tokom kreiranja, donošenja, primene i praćenja efekata zakona i dokumenata javne politike**

Tražimo da se odmah po uspostavljanju nove Vlada **razmotre sve** nerealizovane aktivnosti iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, koje se odnose na oblasti antidiskriminacije i rodne ravnopravnosti (čiji je prvobitni plan realizacije bio kraj 2018. godine). Tražimo od nove Vlade da **ubrza realizaciju** planiranih aktivnosti, odnosno izradu i/ili izmene i dopune preostalih zakona, strateških i operativnih dokumenata u ovoj oblasti, sa jasnom orijentacijom ka poštovanju međunarodnih standarda. Imajući u vidu da je reč o intersektorskim oblastima, nužno je da se obezbedi **usaglašavanje** sektorskih zakona i strategija sa standardima antidiskriminacione politike i politike rodne ravnopravnosti kako bi se stvorio koherentan sistem javnih politika. Tražimo da Vlada i nadležna ministarstva **postave relevantne pokazatelje** napretka i promena u oblasti antidiskriminacije i rodne ravnopravnosti, umesto tehničkih pokazatelja koji se odnose na (puko) usvajanje zakona i nacionalnih strategija.

Očekujemo da usvajanje dokumenata javnih politika (na svim nivoima vlasti) bude praćeno **odgovarajućim budžetskim sredstvima**, jer bez tog uslova politika „na papiru” nema smisla. Tražimo da se uspostavi odgovarajući **sistem administrativne evidencije podataka** u vezi sa antidiskriminacionom i politikom rodne ravnopravnosti, posebno o višestruko diskriminisanim društvenim grupama. Nužno je da se redovno sprovodi analiza podataka i procena ostvarenih rezultata, uticaja i održivosti sprovedenih mera i aktivnosti, da se redovno pripremaju izveštaji, a da njihov sadržaj bude dostupan građankama i građanima putem programa javnog servisa. Konačno, nova Vlada treba da preduzme sve mere kako bi **sprečila sužavanje prostora** za delovanje civilnog sektora i medija, te kako bi sprečila osećanje nebezbednosti braniteljki/ branitelja ljudskih prava, LGBTQ osoba, migranata i drugih višestruko diskriminisanih grupa u Srbiji.



## 2. Odgovarajući resursi i javnost rada nezavisnih državnih mehanizama za zaštitu prava građana i ravnopravnosti

Od formiranja nezavisnih tela za zaštitu prava građana i zaštitu ravnopravnosti **popunjenost** sistematizovanih radnih mesta u stručnim službama nije dostigla predviđeni plan, što bi moralo biti rešeno kako bi bila ispunjena obaveza efikasnog odgovora na pritužbe građana i građanki. Vlada treba da preduzme i druge odgovarajuće mere kako bi **ojačala mandat, nezavisnost, vidljivost i pristupačnost** nezavisnih tela, posebno građankama/građanima iz udaljenih i ekonomski i socijalno depriviranih sredina. Nužno je obezbediti da javni organi uočavaju diskriminaciju i kršenje prava građana, te da poštuju institut i preporuke Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana. Potrebno je uspostaviti **odgovarajući mehanizam praćenja** postupanja javnih organa i institucija po preporukama nezavisnih tela kako bi se obezbedile sistemske promene. Takođe, treba hitno izraditi odgovarajuće priručnike/vodiče namenjene zaposlenima u organima državne uprave i lokalne samouprave, kao i zaposlenima u institucijama, te obezbediti **stalno stručno obrazovanje** u vezi sa ovim temama.

Novi saziv Narodne skupštine treba da obezbedi **redovno razmatranje (u plenumu) godišnjih izveštaja nezavisnih tela** za zaštitu ravnopravnosti i prava građana, kao i donošenje odgovarajućih zaključaka i preporuka vezanih za unapređenje stanja. Nedopustiv je diskriminatorni govor, uključujući u to i mizogine izjave narodnih poslanika/poslanica, kao i visoko pozicioniranih predstavnika vlasti, na šta je Srbiju upozorio i CEDAW Komitet (para. 21–22, 2019), te se očekuje vidljiva promena i u vezi sa tim.

## 3. Prevencija i zaštita od nasilja prema ženama i nasilja u porodici

Nužno je da nova Vlada s dužnom pažnjom razmotriti i **integriše standarde** Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici (Istanbulske konvencije), kao i preporuke GREVIO ekspertske grupe, u sve relevantne zakone i dokumenta javnih politika u Republici Srbiji. Potrebno je obezbediti **izmene i dopune** Krivičnog zakonika u vezi sa delima seksualnog nasilja, uključujući u to i silovanje (što je bila i preporuka Evropske komisije u poslednjem izveštaju Srbiji), sprovesti planirane aktivnosti predviđene Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i izmeniti relevantne zakone, posebno Zakonik o krivičnom postupku, kao i usvojiti Izmene i dopune Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, koji već više od jedne decenije nije usklađen sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku. Nužno je **ponovo otvoriti javnu raspravu** povodom izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku nakon što bude izmenjen sastav radne grupe, i omogućiti da u radnu grupu uđu predstavnici organizacija civilnog društva, koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći.





Posebno osetljivo pitanje predstavlja **nedostatak svih usluga podrške za žrtve nasilja** – opštih i specijalizovanih, njihova neodgovarajuća dostupnost i geografska raspoređenost, nedovoljni ljudski i finansijski resursi, neodgovarajuće znanje profesionalaca, kao i dugogodišnji izostanak finansiranja organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć žrtvama i svedocima u okviru javnog poziva za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja. Stoga se od nadležnih ministarstava u novoj Vladi očekuje da ovom pitanju pristupe sistemski i intersektorski, te da izrade jasan operativni plan za njegovo rešavanje u narednom periodu. Treba obezbediti **redovno praćenje i analiziranje primene** postojećih instituta zaštite i podrške ženama i drugim žrtvama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici kako bi postupanje zasnovano na podacima pozitivno uticalo na njihovu bezbednost, kao i na sve mere i usluge usmerene na oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje žrtava, u skladu sa njihovim ljudskim pravima i standardima dobre prakse.

Očekujemo od novog Ministarstva za socijalnu politiku da odmah po uspostavljanju **predloži izmenu diskriminatornih odredaba** Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koje se odnose na finansiranje usluga podrške za žrtve nasilja. Ženske organizacije specijalizovane za podršku ženama (i deci) sa iskustvom nasilja očekuju od nove Vlade i novog Ministarstva socijalne zaštite da **razmotre nezakonito uspostavljanje** Nacionalnog SOS telefona u okviru javne službe, čime je ignorisano višedecenijsko iskustvo ženskih organizacija u pružanju ove usluge, ta da **isprave** tu nepravdu.

#### **4. Zaštita i unapređenje seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja**

Ne postoje politička volja i odgovarajući resursi za doslednu primenu Nacionalnog programa očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije, te je nužno **započeti** njegovu primenu. Ne postoji povezanost zdravstvenog sa drugim ključnim sektorima (obrazovanje, briga o mladima, socijalna politika i zaštita, demografija, rodna ravno-pravnost, lokalne samouprave, civilni sektor i mediji), te je **nužno dopuniti** ovaj dokument, tačnije njegov sadržaj, učesnike, mehanizme saradnje i koordinaciju, što bi, po našem mišljenju, trebalo da bude jedna od prvih aktivnosti novog Ministarstva zdravlja. U planovima i programima nastave i učenja u osnovnim i srednjim školama **ne postoji sistemski i sveobuhvatan pristup** temama vezanim za seksualna i reproduktivna prava i zdravlje dece i mladih, koji je usaglašen sa međunarodnim standardima i obavezama Srbije, zbog upornog odbijanja ministara prosvete da se to učini. Ne postoje izveštaji o realizovanju postojećih sadržaja i njihovim efektima, a u najnoviji strateški dokument u oblasti obrazovanja nisu dovoljno uključene teme seksualnih i repro-duktivnih prava i zdravlja (kao ni teme rodne ravnopravnosti).





Sva istraživanja i podaci potvrđuju postojanje **ozbiljnih problema** u ovoj oblasti, te je nužno uspostaviti odgovarajuće **mehanizme administrativnog evidentiranja** kako bi se redovno pratilo stanje i (bar delimično) sprečilo širenje neproverenih podataka i njihova (zlo)upotreba u kampanjama za ograničavanje seksualnih i reproduktivnih prava žena, što je suprotno međunarodnim standardima ljudskih prava žena. Od nove Vlade očekuje se da sa dužnom pažnjom pristupi aktivnostima unapređenja stanja u ovoj oblasti, uzimajući u obzir preporuke CEDAW Komiteta u dva izveštajna perioda (2013. i 2019. godine, para. 33–34 i 37–38 ), kao i izveštaj GREVIO ekspertske grupe (2020. godine, para 73–75).

## 5. Podrška porodici i deci

Potrebno je da nova Vlada **izmeni sve diskriminišuće odredbe** Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kao i da formira **jedinstveni Fond** za naknadu štete žrtvama krivičnih dela, alimentaciju i besplatnu pravnu pomoć, koji bi bio finansiran delom od sredstava prikupljenih putem igara na sreću, delom iz premija osiguranja, a delom iz sredstava koja država bude potraživala od dužnika zakonskog izdržavanja i naknade štete. Tražimo od novog Ministarstva za socijalnu politiku da **otvori široku javnu raspravu** o najboljim modelima podrške porodici i deci koji su suočeni sa ekstremnim siromaštvom i različitim životnim krizama, uključujući u to i porodice i decu sa svim vrstama invaliditeta, kako bi budući Zakon o socijalnoj zaštiti i nova Nacionalna strategija o socijalnoj zaštiti mogli da odgovore na realne potrebe porodica i dece u Srbiji.



## Migracije i azil

### *Grupa 484*

U susret predstojećim predsedničkim i parlamentarnim izborima, članica prEUgovor koalicije Grupa 484 ističe da je pitanje migracija od prvorazredne društvene važnosti. U tom smislu, podsećamo političke subjekte na tri ključne dimezije migracijskog fenomena, o kojima politički subjekti, budući sastav Narodne skupštine Republike Srbije i Vlada Republike Srbije treba da imaju jasno definisane stavove i politički okvir delovanja kako bi naše društvo spremno dočekalo izazove migracijskih kretanja u narednom kratkoročnom i srednjoročnom periodu.

#### **1. Uspostavljanje kontinuiranog društvenog dijaloga o izazovima migracija**

I ovom prilikom ukazujemo na višedecenijsku potrebu našeg društva da se uspostavi širok dijalog u oblasti migracija, koji u osnovi treba da obezbedi što širi društveni konsensus o nacionalnim politikama, koje direktno ili indirektno utiču na emigracijske ili imigracijske trendove i koje imaju dalekosežne posledice na razvoj zemlje, ali i na promociju i zaštitu ljudskih prava migranata i izbeglica. U tom smislu, potrebno je da naredni saziv Narodne skupštine Republike Srbije postane prostor parlamentarne, odnosno što šire javne debate o pitanjima emigracije, depopulacije, saradnje sa dijasporom, zaštite i pristupa pravima stranaca i izbeglica. Nadzorna funkcija Narodne skupštine treba da ima veoma važno mesto prilikom kontrole rada Vlade Republike Srbije, odnosno prilikom efektivne primene usvojenih strateških dokumenata, akcionih planova, a pre svega zakona koji se usvajaju u okviru procesa evropskih integracija zemlje i ostvarivanja UN ciljeva održivog razvoja (Agenda 2030).

#### **2. Dalje prepoznavanje migracija kao faktora razvoja Republike Srbije**

Na početku XXI veka Republika Srbija nalazi se u odmakloj fazi demografske tranzicije, koju odlikuje duboka biološka depopulacija, svi razvijeni oblici modernih unutrašnjih i međunarodnih migracija, demografsko starenje, tranzicija bračnosti, tranzicija porodice i domaćinstava. (Strategija o ekonomskim migracijama Republike Srbije za period 2021–2027.godine). Ukoliko u obzir uzmemo kontinuiran trend odlazaka najobrazovanijeg dela stanovništva, ali i ljudi posebnih znanja i veština nižeg obrazovnog statusa, te čitavih porodica, pitanje emigracije postaje jedan od najbitnijih uzročnika depopulacije zemlje i nameće potrebu definisanja jasnih, merljivih i ostvarivih ciljeva prilikom suočavanja sa jednim od najvažnijih izazova našeg društva u vremenu koje je pred nama.



Kratkoročni i srednjoročni ciljevi buduće Vlade treba da budu fokusirani na stvaranje i unapređenje ambijenta i prilike za mlade u Srbiji i inostranstvu da svoja nova znanja i veštine stave u funkciju razvoja Srbije time što će biti jačane veze između nauke, tehnologije i privrede, te da u svojoj zemlji ostvaruju svoje lične i profesionalne ambicije. Mobilnost studenata i istraživača, kao i jačanje kapaciteta visokoškolskih ustanova za privlačenje stranih studenata i istraživača treba da budu prioritet u narednom periodu tako što će se sprovesti novousvojena Strategija razvoja obrazovanja i dalje primenjivati Strategija za mlade za period 2015–2025. godine, Strategija industrijske politike od 2021. godine do 2030. godine i druga relevantna dokumenata javnih politika. Istovremeno, Vlada Republike Srbije treba da podstakne ravnomerniji regionalni razvoj zemlje i zaustavi negativnu dinamiku unutrašnjih migracija na relaciji selo – grad, pri čemu investicije iz iseljništva mogu doprineti razvoju lokalnih zajednica, specifično razvoju lokalne infrastrukture, te preduzetništva, povezivanju domaćih kompanija sa kompanijama u vlasništvu pripadnika dijaspore ili sa kompanijama u kojima su angažovani pripadnici dijaspore, proširivanju tržišta i unapređenju znanja domaćih privrednika, pre svega mladih. U tom smislu, potrebno je otvoreno i bez oklevanja informisati javnost o potrebama tržišta rada za zapošljavanje strane radne snage u kontekstu efikasne politike upravljanja migracijama, te fokusirati napore za privlačenje strane radne snage u sektorima u kojima postoji jasna potreba, uz puno poštovanje međunarodnih standarda u oblasti radnih migracija.

### **3. Dalja promocija i zaštita ljudskih prava migranata i izbeglica**

Srbija je uspešno i efikasno odgovorila na migrantsko-izbegličku krizu i pokazala sposobnost da efikasno obezbeđuje humanitarnu podršku svim izbeglicama i migrantima koji se nalaze na teritoriji zemlje. Ograničavajući faktor predstavlja činjenica da sistem u velikoj meri počiva na značajnoj podršci međunarodnih aktera. Oslanjajući se na prethodna iskustva sa izbeglicama sa prostora bivše Jugoslavije, buduća Vlada Republike Srbije trebalo bi da odredi svoju politiku tako da bude usmerena ka održivim rešenjima, što podrazumeva uključivanje humanog kapitala migranata i izbeglica u ekonomski razvoj. Preduslov je nesumljivo postojanje zakonskog osnova za njihovo radno angažovanje, a pitanje angažovanja različitih kategorija migranata i izbeglica neodvojivo je od statusnih pitanja i pravnih režima, koji se na njih mogu primeniti. Određivanje Vlade Republike Srbije prema statusnim pitanjima migranata i izbeglica i pristupu pravima predstavlja jedan od prioriteta Vlade u narednom mandatu, uz generalnu potrebu za dalje jačanje sistema upravljanja migracijama, a posebno azila i zaštite najugroženijih kategorija.



## Reforma policije, borba protiv organizovanog kriminala i nasilnog ekstremizma

*Beogradski centar za bezbednosnu politiku*

**1. Ključni izazov kada je reč o reformi policije u okviru Poglavlja 24 jeste unapređenje integriteta ove institucije.** Da bi se to postiglo, najvažnije je izraditi kvalitetan Zakon o unutrašnjim poslovima, čije je usvajanje planirano za 2022. godinu, a zatim i u praksi pokazati poštovanje najviših standarda integriteta kako u okviru policijske organizacije, tako i pojedinačnim postupanjima policijskih službenika.

Osnovni problemi vezani za rad policije Srbije odnose se pre svega na način na koji se njome upravlja, dok su kapaciteti, opremljenost i obučenost policije problemi od drugorazrednog značaja. Stoga, ključni izazov u izgradnji integriteta ostaje potreba da se osigura veća operativna autonomija policije u odnosu na političke odlučioce, pre svega u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Još od 2016. godine, kada je Evropska unija izrekla preporuku u kojoj je zahtevala da Srbija sprovede „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”<sup>1</sup>, nije načinjen pomak u ovoj oblasti.

Ključno je da treba osigurati autonomiju operativnog rada policije tokom istražne i predistražne faze, ali i dodatno povećati nezavisnost i kapacitet Sektora unutrašnje kontrole kao ključne institucije za osiguravanje zakonitog postupanja policije. Ovo poslednje je posebno značajno ukoliko se u obzir uzme problematično postupanje policije u seriji incidenata proteklih godina, tokom kojih je dolazilo do prekoračenja ovlašćenja, najčešće do prekomerne upotrebe sile, a povodom kojih se utvrđivanje odgovornosti sistematski izbegavalo.<sup>2</sup> Dodatno, Sektor unutrašnje kontrole morao bi da ima i vidljiviju ulogu u zaštiti integriteta srpske policije, posebno ako se u obzir uzmu afere koje su u kontekstu najavljenog rata protiv mafije potresale srpsku policiju, a većina ih je ostala bez epiloga.

Ako uzmemo u obzir gore navedene probleme, sasvim je jasno da je Srbiji potreban dobar Zakon o unutrašnjim poslovima. Stoga, budući da se zakon menja već četvrti put u pet godina, trebalo bi iskoristiti priliku koja se ukazala najavljenim usvajanjem ovog zakona 2022. godine da se povede i šira rasprava u društvu o tome kakva je policija potrebna građanima Srbije.

---

<sup>1</sup> Evropska komisija, 2016, prelazna merila za Poglavlje 24, str. 6.

<sup>2</sup> Bojan Elek i Marija Pavlović, *Zarobljena policija: zaštita vlasti umesto građana*, str. 25–31, u Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić. (2021). *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: čin drugi*. BCBP, Beograd.



**2. Kapacitete policije, tužilaštva i suda – nadležne za borbu protiv organizovanog kriminala – treba povećati i omogućiti im da samostalno obavljaju zakonom predviđen posao. Jedino rasturanje velikih kriminalnih mreža može doprineti da se obim organizovanog kriminala u Srbiji smanji. Podaci o radu ovih institucija treba da budu javno dostupni i uporedivi.**

Ljudske, materijalne i tehničke kapacitete institucija za borbu protiv organizovanog kriminala treba ojačati. Da bi praktične koristi tih ojačanih kapaciteta bile vidljive, neophodno je stvoriti uslove da te institucije neometano rade svoj posao, odnosno potrebno ih je osloboditi političkog pritiska. Pogrešna je praksa političkih odlučilaca da se hvale uspehom rada ovih institucija i zato predstavnici tih institucija moraju da obaveštavaju javnost o svom radu. Samo tako mogu da povrate narušeni integritet i pokažu da pravilno rade svoj posao.

Fokus rada ovih institucija treba da bude na razbijanju velikih kriminalnih organizacija. Umesto toga, često se objavljuje „rat protiv mafije” u populističke svrhe. Kao rezultat tih „ratova protiv mafije” jesu hapšenja pripadnika neke manje kriminalne grupe. Uglavnom u istragama organizovanog kriminala izostane finansijska istraga i istraga potencijalne političke pozadine tog kriminalnog poduhvata. Nakon toga, najčešće sledi sinhronizovana akcija, praćena tabloidnim izveštavanjem i izjavama političara koji koriste zapaljivu retoriku i saopštavaju da u Srbiji nema organizovanog kriminala. Na taj način se borba protiv organizovanog kriminala deklarativno odvija i nije praćena radom institucija.

Evidencija postignutih rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala treba da bude javno dostupna. Nažalost, institucije nemaju praksu da redovno i ažurno objavljuju rezultate svog rada, pa je zato potrebno to promeniti. Dodatno, neophodno je da ti podaci budu uporedivi kako bi se videlo da li zaista postoji napredak u suzbijanju organizovanog kriminala.

**3. Potrebno je formirati posebnu agenciju za tajni nadzor komunikacija, u kojoj bi bila smeštena sva oprema za tajno presretanje i praćenje komunikacija. Agencija bi bila nezavisna od službi bezbednosti i policije, a njen zadatak bi bio da ih, po dobijanju sudskog odobrenja za tajni nadzor komunikacija, aktivira i da njima upravlja bez uvida u njihov sadržaj.**

Oprema za tajni nadzor komunikacije nalazi se u monitoring centru Bezbednosno-informativne agencije, što znači da Vojnobezbednosna agencija, ali i policija moraju da obavljaju tajni nadzor komunikacija posredstvom BIA. Policija tako prilikom sprovođenja složenih kriminalističkih istraga koje zahtevaju primenu ovih mera mora da se oslanja na resurse BIA. Pored toga, BIA ima uvid u sve operacije tajnog nadzora komunikacija, što je veoma problematično sa stanovišta demokratskog nadzora i kontrole. Brojni nerešeni slučajevi optužbi za prisluškivanje i curenje informacija iz kriminalističkih istraga u poslednje dve decenije ukazuju na to da ovo nije dobro rešenje. Izmeštanje celokupne opreme za tajni nadzor komunikacija i njeno smeštanje u posebnu agenciju, koja ne bi zavisila od službi



bezbednosti i policije, predstavlja dobro rešenje sa stanovišta demokratskog nadzora, ali je i optimalno rešenje za države sa skromnijim resursima.

Nezavisne monitoring centre imaju susedna Hrvatska, Mađarska i Severna Makedonija. Prema važećim propisima, postojanje monitoring centra u okviru BIA predviđeno je kao privremeno rešenje dok se ne steknu uslovi za formiranje posebnog monitoring centra. Kako sticanje ovih uslova zavisi od Vlade Srbije, apelujemo na novu Vladu da stvori uslove za formiranje nezavisnog monitoring centra.

**4. Službama bezbednosti treba oduzeti policijska ovlašćenja, kao i pravo da prikupljaju dokaze radi procesuiranja krivičnih dela pred sudovima.**

Pravo bezbednosno-obaveštajnih službi da prikupljaju dokaze radi vođenja krivičnih postupaka pred sudovima, te da imaju ovlašćenja da koriste oružje, primenjuju prinudu, privode i hapse (dalje u tekstu: policijska ovlašćenja) nisu svojstvena bezbednosno-obaveštajnim službama starih i novih demokratskih poredaka. To je zato što spajanje policijskih i bezbednosnoobaveštajnih poslova dovodi do velike koncentracije bezbednosne moći u jednoj organizaciji, čime se ugrožava princip podele vlasti, koji je jedan od glavnih osnova savremenih demokratija. Objedinjavanje kontraobaveštajnih, bezbednosnih, obaveštajnih i policijskih poslova u jednoj službi u funkciji je autoritarnog vladanja društvom, a takve službe nose naziv „tajna policija”.

U Srbiji je nominalni nosilac posla prevencije i otkrivanja krivičnih dela (organizovanog) kriminala i terorizma Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, odnosno Služba za borbu protiv terorizma i ekstremizma pri Upravi kriminalističke policije MUP-a Srbije. Zato, pravo službi bezbednosti da učestvuju u kriminalističkim istragama takođe dodatno komplikuje i otežava borbu protiv organizovanog kriminala i vodi ka bespotrebnom rasipanju resursa, jer granice između nadležnosti službi bezbednosti i policije postaju nejasne.

**5. Vlada Republike Srbije treba da usvoji novu Strategiju za sprečavanje i borbu protiv nasilnog ekstremizma i terorizma, u kojoj bi bila prioritizovana borba protiv desničarskog ekstremizma. Državne institucije Srbije treba brzo i dosledno da reaguju na aktivnosti ekstremnih desničara, kako one koje se neposredno staraju o bezbednosti građana (BIA, policija, tužilaštvo), tako i nosioci najviših državnih funkcija, koji treba javno i nedvosmisleno da osude incidente koje izazivaju ove grupe i pojedinci.**

U prethodnih pet godina primetan je porast broja i aktivnosti ekstremne desnice, kako u stvarnom, tako i u virtuelnom prostoru. Posebno zabrinjava delovanje antimigrantske ekstremne desnice, čiji pripadnici patroliraju po mestima u Srbiji i presreću migrante, prete im i upozoravaju da „poštuju zakone Srbije”, izbacuju ih iz javnog prevoza, hapse i sprovode ih do centara za azil i prihvatnih centara. Sve to snimaju i javno objavljuju na svojim profilima na društvenim mrežama, kanalima i aplikacijama za komunikaciju, čime stižu do velikog broja



ljudi uz malo uloženi sredstava. Pored toga, ekstremni desničari su, samostalno ili kao deo huliganskih grupa, izazivali incidente u čijoj osnovi su bili veličanje ratnih zločina i govor mržnje prema Bošnjacima. Ovakvi incidenti unose velike tenzije u međuetničke odnose između Srba i Bošnjaka, i to u uslovima podignutih političkih tenzija u susjednoj Bosni i Hercegovini.

Odgovor državnih institucija na ovakve aktivnosti ekstremne desnice je slab i nedosledan, što za posledicu ima to da građani Srbije prihvataju ekstremne desničare kao normalnu pojavu. Poslednja istraživanja pokazuju da čak svaki četvrti ispitanik podržava delovanje neke ekstremne desničarske organizacije, te da raste antimigrantsko raspoloženje. Nepostojeći ili neadekvatan odgovor državnih institucija na delovanje ekstremnih desničara dodatno urušava poverenja građana (posebno Bošnjaka) u ove institucije. U *Strategiji za sprečavanje i borbu protiv terorizma*, čiji je period primene istekao 2021. godine, desničarski ekstremizam nije označen kao velik problem u Srbiji, a posledica toga je njegovo lako i brzo širenje.

**6. Narodna skupština i nadležni odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) trebalo bi da svoja ovlašćenja sa papira vrate u praksu i vrše efektivni nadzor rada sektora bezbednosti.**

Narodni poslanici, a pre svega članovi relevantnih odbora treba da poseduju sertifikate potrebne za pristup poverljivim podacima, kontrolišu trošenje budžeta, suštinski raspravljaju o bezbednosnim politikama i izveštajima o radu bezbednosnih institucija, kao i da o tome obaveštavaju javnost. Narodni poslanici, takođe, treba da koriste institut poslaničkih pitanja kako bi pozvali resorne ministre na odgovornost, kao i da pokreću inicijative za osnivanje anketnih odbora i komisija za ispitivanje aktuelnih pitanja, problema ili afera iz oblasti bezbednosti. Neophodno je da se obustave i sankcionišu napadi i orkestrirane kampanje koje stižu iz Skupštine, a koje su uperene prema neistomišljenicima i kritičarima rada vladajuće koalicije.

Prethodni saziv, bez opozicionih poslanika u skupštinskim klupama, obeležila je potpuna simulacija nadzora sektora bezbednosti. U sazivu pre toga dominirale su zloupotrebe legalnih mehanizama i opstrukcije kako bi se progurala određena zakonska rešenja, skratilo vreme za raspravu ili onemogućili opozicioni poslanici da izraze svoj stav. Nadležni odbori su isključivo simulirali nadzor jer su na kratkim sednicama uglavnom potvrđivali međunarodne sporazume ili izmene zakona i, deleći komplimente ministrima, usvajali izveštaje o radu bezbednosnih institucija.





## Borba protiv trgovine ljudima

### *ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima*

Trgovina ljudima zabranjena je Ustavom Republike Srbije (2006), članom 26, koji inkriminiše **ropstvo, položaje slične ropstvu i prinudni rad**. Od 2012. u Srbiji je formalno identifikovano **594** žrtve trgovine ljudima, od kojih većinu čine državljani Srbije (više od 90%), žene (više od 60%), i to pretežno maloletne. Prema podacima nadležnih institucija za prethodnih deset godina, najčešći oblik eksploatacije bio je **seksualna eksploatacija** žrtava, praćena prinudnom prošnjom, prinudnim brakovima, prinudom na vršenje krivičnih dela, a sve češće se pojavljuje radna eksploatacija<sup>3</sup>, kao i kombinovanje nekoliko oblika eksploatacije.

Za 20 godina rada članica prEUgovora ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima identifikovala je 562 žrtve trgovine ljudima. U jednom broju država rad na identifikovanju žrtava trgovine ljudima odvija se u punom **partnerstvu nevladinih i vladinih** institucija i organizacija. U Srbiji pak ova saradnja ima promenljiv kvalitet i intenzitet, na čemu treba raditi kako posledice ne bi trpele žrtve i osobe u riziku. Globalna istraživanja i međunarodna iskustva potvrđuju sumnju da na svaku otkrivenu žrtvu dolazi bar **još deset onih koje sistem nije prepoznao**, izvukao iz situacije eksploatacije i pružio adekvatnu pomoć.

Imajući ovo u vidu, izdvajamo prioritete za 2022. i naredne godine u oblasti trgovine ljudima:

### Prevenција

1. Treba unaprediti prevenciju **jačanjem kapaciteta i obezbeđivanjem materijalnih i tehničkih uslova** za što adekvatnije, dostupne i održive usluge za ranjive grupe i pojedince kako bi se **na vreme primetio rizik i sprovele mere podrške** neophodne da potencijalne žrtve ne postanu žrtve eksploatacije. To znači da je potrebno sprovesti kontinuirane **obuke** za sve koji dolaze u direktan dodir sa potencijalnim žrtvama, decom, ženom i muškarcima kako bi mogli da prepoznaju faktore rizika, kao i obezbediti **dovoljno raspoloživih mogućnosti i sredstava** da se osobama u riziku pomogne na vreme, pre nego što se krivično delo dogodi.
2. Takođe, treba raditi na **podizanju svesti šire javnosti**, a naročito državnih službenika, stručnih radnika, zdravstvenih radnika, radnika u prosveti i obrazovanju, inspekcijama i svim pružaocima usluga o **opasnosti** od trgovine ljudima, koracima za njeno **sprečavanje** i postojećim **mogućnostima za podršku**.

---

<sup>3</sup> Pojam radne eksploatacije pominje se u kontekstu krivičnog dela trgovine ljudima, odnosno govorimo o trgovini ljudima radi radne eksploatacije ili tzv. prinudnog rada.





## Strateški okvir

Postojeća *Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava* ističe krajem ove godine (2017–2022)<sup>4</sup>.

3. Pre izrade novog strateškog dokumenta treba uraditi detaljnu **analizu postignuća i efekata** prethodne Strategije kako bi nova bila što adekvatnija postojećoj strukturi, organizacionim kapacitetima i sredstvima koja su na raspolaganju.
4. U izradu nove Strategije **ravnopravno i u punom partnerstvu treba uključiti organizacije** koje rade u ovoj oblasti već dvadeset godina, uvažiti njihove sugestije i predloge zasnovane na konkretnom iskustvu.
5. Treba uložiti napor da se razgovara o mogućnosti **uvođenja drugačijih pristupa**, podeli nadležnosti, uloga i odgovornosti koje su se pokazale uspešnim u zemljama u okruženju, naročito u oblasti identifikovanja žrtva i pružanja usluga podrške i pomoći.
6. Za svaki specifičan cilj Strategije, kao i za cilj Akcionog plana koji treba da proiziđe iz strateškog dokumenta treba **jasno opredeliti** ko je za njegovo sprovođenje i praćenje nadležan, koji su pokazatelji njegove ispunjenosti, kao i kolika su finansijska i ostala sredstva za njegovo sprovođenje.
7. Potrebno je povećati broj aktivnosti koje su **direktno usmerene na osobe u riziku i žrtve**.

## Zakonodavni okvir

8. Potrebno je pratiti relevantne strateške i operativne okvire Evropske unije, preuzeti široko definisane **pristupe i rešenja primenljiva u Srbiji**.
9. U potpunosti treba koristiti prilike za **uključivanje i povezivanje** naših državnih organa i institucija sa onima u EU, u okviru programa i procesa namenjenih državama koje nisu članice EU.
10. Treba angažovati sve relevantne institucije (ministarstava) i, poštujući postojeće procedure, započeti **izmene i dopune zakonodavnog okvira** kako bi on bio harmonizovan sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
11. Potrebno je nastaviti **pripremu i usvajanje brojnih podzakonskih akata** kako bi se postojeći strateški okvir, sporazumi o saradnji i povezanost raznih aktera realizovali i na nižim nivoima vlasti i **operacionalizovali na lokalnom nivou**, koji je prva linija odbrane i sprečavanja trgovine ljudima i zaštite osoba u riziku i žrtava.

---

<sup>4</sup> MUP Srbije, *Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava* (2017–2022), <https://bit.ly/3sBhmXe>.



## Identifikacija žrtava, podrška i pomoć žrtvama

12. Neophodno je uložiti napore i resurse u **izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima**, počevši od kadrovskih kapaciteta, te dalje raditi na **redefinisaniu uloge Centra** unutar sistema socijalne zaštite u celini (saradnja, koordinacija, nadležnosti).
13. Potrebno je u najkraćem mogućem roku ponovo **uspostaviti funkcionisanje Prihvatališta** Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.
14. Treba **poboljšati izveštavanja** o opsegu, vrsti, nivou, dužini i delotvornosti usluga podrške pruženih žrtvama trgovine ljudima i stalno ažurirati spisak usluga koje nedostaju kako bi one mogle da budu planirane i kako bi bila obezbeđena sredstva za njihovu realizaciju.
15. Treba **planirati resurse za dalji razvoj i poboljšanje usluga** za žrtve trgovine ljudima, koje će **podjednako uključivati organizacije civilnog društva** sa iskustvom u ovoj oblasti i u potpunosti koristiti sve raspoložive kapacitete radi pružanja optimalnijih i kvalitetnijih usluga.
16. Treba nastaviti poboljšanje upućivanja žrtava trgovine ljudima u okviru nacionalnog mehanizma, koristeći sve raspoložive kapacitete i resurse, što uključuje i one kojima raspolaže civilno društvo.

## Specifične aktivnosti kao odgovor na nove trendove

17. Neophodno je jačati kapacitete i povezanost različitih aktera prilikom **rešavanja eksploatacije dece na internetu** i jačati međuagencijsku saradnju tokom onlajn i oflajn zaštite dece koja su u visokom riziku od zlostavljanja i eksploatacije.
18. Potrebno je **jačati inspekciju tržišta rada** kako bi bila delotvorna i efikasna, kao i praćenje rizičnih sektora, te suzbijati neetičke i eksploatacijske prakse.
19. Neophodno je **sprovesti proaktivnu nezavisnu istragu** u „slučaju Jagodina” i pružiti punu podršku i zaštitu svim potencijalnim žrtvama.
20. Neophodno je obezbediti **odlučno sprovođenje zakonodavnog okvira Srbije** u slučaju vijetnamskih radnika u Zrenjaninu, kao i pojedinačnih slučajeva radne eksploatacije, te obezbediti jasan i nedvosmislen odgovor državnih organa na buduće slične slučajeve koji se očekuju zbog trendova u kretanju radnih migracija.



## Regionalni i dobrosusedski odnosi

*Centar za primenjene evropske studije*

U kontekstu integracije Srbije u Evropsku uniju, pod dobrosusedskim odnosima se uglavnom podrazumevaju odnosi sa nekoliko država nastalih raspadom SFRJ, deo ukupnog ratnog nasleđa iz perioda 1990-ih, kao i članstvo i aktivnosti Srbije u regionalnim forumima i odnosima sa neposrednim susedstvom. Evropska komisija u svojim izveštajima posebno prati stanje suđenja za ratne zločine i regionalne saradnje povodom tog pitanja, problem rešavanja sudbine nestalih lica iz ratova, nekoliko konkretnih bilateralnih sporova (povodom pitanja granice), pregovore između Beograda i Prištine, te ukupnu dinamiku regionalnih odnosa i njihove ekonomske i političke perspektive. U protekle dve godine Komisija je apostrofirala i pitanje javne retorike o Evropskoj uniji u Srbiji, uočavajući da se u govoru srpskih zvaničnika ne vrednuje dovoljno uspostavljeni nivo odnosa i ekonomske pomoći.

### 1. Normalizacija odnosa Beograda i Prištine

Odnosi Beograda i Prištine, i pregovori o normalizaciji odnosa inicijalno su (od uspostavljanja pregovaračkog okvira između Srbije i EU januara 2014. godine) svrstani u poglavlje 35, jedno od tri koja se „prva otvaraju i poslednja zatvaraju” (pored poglavlja 23 i 24 koja su sada smeštena u klaster 1). Rasprava o pregovorima, interesima i ciljevima Srbije centralizovana je i ograničena, a javnost je opterećena mikropojmovima („pobedili smo 5:0”, Zajednica srpskih opština (koja ne postoji), Gazivode, Valač, ROSU...), bez razumevanja širih odnosa i procesa, a sami pregovori nisu dovoljno transparentni. Pitanje koje lebdi nad pregovorima je da li će Srbija priznati nezavisnost Kosova mada ono strogo formalno nije na dnevnom redu. Zarad bolje političke kontekstualizacije problema, možemo postaviti dva pitanja: možemo li kao društvo zamisliti Kosovo kao deo Srbije i može li Srbija postati članica Evropske unije bez priznanja Kosova? Neposredan razgovor glavnih pregovarača Beograda i Prištine u poslednjih godinu dana nije postojao. Evropska unija je posredstvom svog izaslanika vodila dijalog na relaciji Brisel – Priština i Beograd – Brisel. Dijalog nikada nije bio manje vidljiv u javnosti nego danas i građani nemaju očekivanja od procesa i njegovog ishoda, odnosno od potpisivanja ishoda dijaloga. Buduća Vlada treba da unapredi transparentnost dijaloga i da javnost u Srbiji obavesti o njegovim rezultatima.



## 2. Rešavanje pitanja nestalih lica

Pitanje sudbine nestalih lica rešava se poslednjih godina na nivou multilateralne Grupe za nestala lica, koju čine predstavnici svih relevantnih strana na ovom prostoru, a u Srbiji se time bavi Komisija za nestala lica. Nešto manje od 10.000 lica još uvek se vodi kao nestalo. Napravljeni su određeni tehnički pomoci (uspostavljanje adekvatne baze podataka, program boljeg uključivanja porodica nestalih lica u akcije potrage i identifikacije). Dalji napredak u ovim poslovima je direktno vezan za poboljšanje bilateralnih odnosa, posebno sa Hrvatskom, gde je to izraženo političko pitanje, kao i sa Kosovom.

## 3. Razgraničenje sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom

Konkretni bilateralni sporovi koji su apostrofirani u izveštajima Evropske komisije, ali i u regionalnim forumima poput Berlinskog procesa, odnose se na pitanje granica između Srbije i Hrvatske, kao i između Srbije i Bosne i Hercegovine. Precizna granična linija sa te dve zemlje još nije pravno definisana niti postoje sporazumi o tome. Na određenim lokalitetima građani u pograničnom području trpe određenu štetu i imaju probleme da pristupe svojoj imovini. Po pitanju granice sa Hrvatskom, dve zemlje stoje na različitim pravnim stanovištima: Srbija smatra da bi granica trebalo da ide sredinom reke Dunav (što je, sa nekim izuzecima, danas *de facto* slučaj), dok Hrvatska smatra da bi ona trebalo da prati granice katastarskih opština. Pregovori o ovom pitanju suštinski ne postoje, a dve zemlje se suzdržavaju od toga da pitanje upute na međunarodnu arbitražu, kao što su to učinile Slovenija i Hrvatska povodom razgraničenja u Piranskom zalivu.

Pitanje utvrđivanja granice sa Bosnom i Hercegovinom nešto je drugačijeg karaktera. Glavni kamen spoticanja predstavljaju vlasništvo nad HE Zvornik i HE Bajina Bašta, i pitanje principa da li granična linija treba da ide sredinom reke Drine. Srbija traži korekciju tog principa i priznanje vlasništva nad tim elektranama zbog ulaganja u doba SFRJ. Deo problema je i **širi odnos Beograda i Sarajeva, česta radikalizovana nacionalna retorika** (pitanje genocida u Srebrenici u javnom diskursu u Srbiji, pitanje odnosa Sarajeva prema Republici Srpskoj itd.). Relaksacija u odnosima, bolje razumevanje i dobronamerni gestovi svakako bi pomogli opštim odnosima, pa i mogućem rešavanju ovog konkretnog pitanja.

Nijedno od dva granična pitanja nije u fazi praktičnih pregovora usled principijelnih razlika. Javno delovanje koje bi vodilo širem poboljšanju odnosa sa Zagrebom i Sarajevom pomoglo bi donekle tome da se ti procesi pokrenu sa mrtve tačke.



#### 4. Učestvovanje u regionalnim inicijativama

Srbija konstruktivno učestvuje u radu **regionalnih inicijativa i foruma** (CEFTA, Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SEECF), Savet za regionalnu saradnju (RCC) itd.). Poslednje dve godine poseban fokus stavljen je na razvoj inicijative **Otvoreni Balkan** (nekada „mini Šengen“), u trouglu Beograd – Tirana – Skoplje. Reč je o procesu dalje liberalizacije ekonomskih odnosa, što principijelno podržavaju spoljašnji partneri (EU i SAD najpre), a koja je i inače u skladu sa tokovima ekonomskog usklađivanja u procesu evrointegracija. Ostaje otvoreno pitanje da li će ostala tri činioca na Zapadnom Balkanu – Sarajevo, Podgorica i Priština – pristupiti ovoj inicijativi i da li će ona biti dublje formalizovana na regionalnom nivou. Otvoreni Balkan se donekle preklapa sa ranijim planovima (poput Regionalnog ekonomskog prostora) i sa mogućnostima koje još nudi CEFTA, pa je u narednom periodu **potrebno da se tokom razgovora među partnerima na Zapadnom Balkanu i sa EU konkretnije definišu prioriteti zajedničkog rada na ekonomskoj liberalizaciji**, koja bi bila podsticajna za ukupno prilagođavanje ekonomskih politika u sklopu pregovaračkog procesa.

Nijedna od pomenutih tema nema jednostavno i brzo rešenje na nivou konkretne odluke ili akcije. Upravo je reč o višegodišnjim procesima zarad kojih su **potrebni dobra volja u međusobnim odnosima i viši nivo političke kulture u obraćanju susedima**. Između ostalog, potrebno je:

- da se unaprede diplomatski odnosi sa susednim zemljama i imenuju novi ambasadori u Hrvatskoj i Crnoj Gori;
- da se nedvosmisleno podrži teritorijalni integritet i suverenitet BiH, i uzdrži od podrške secesionističkih ideja predstavnika Republike Srpske;
- da se državni funkcioneri uzdrže od upotrebe ratnohušačke retorike, širenja govora mržnje prema pripadnicima druge nacionalnosti i veroispovesti, te negiranja zločina genocida u Srebrenici i drugih ratnih zločina počinjenih na teritoriji bivše Jugoslavije.

# O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

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

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

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

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

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

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

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

Glavni proizvod prEUgovora je polugodišnji izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1.



Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na sajtu, fejsbuku i tvideru.



ISBN-978-86-84711-41-2