Алтернативни извештај

о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције 2013 – 2018. године и Акционог плана

- од септембра 2013. године до децембра 2015. године -

Београд, јануар 2016. године

Овај пројекат се финансира преко Агенције за борбу против корупције, а средствима Министарства спољних послова Краљевине Норвешке. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта не представљају нужно и ставове Агенције за борбу против корупције или Краљевине Норвешке.

Алтернативни извештај

о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције 2013 – 2018. године и Акционог плана

САДРЖАЈ

УВОД ... 2

МЕТОДОЛОГИЈА ... 4

РЕЗИМЕ ... 7

I (Не)испуњавање мера и активности прописаних Акционим планом ускладу са сврхом Стратегије ... 7

II Приказ (не)испуњености мера и кључне препоруке ... 9

Политичке активности (3.4) ... 9

Правосуђе (3.4) ... 10

Просторно планирање и изградња (3.6) ... 12

Здравство (3.7) ... 14

Образовање (3.8) ... 16

Спорт (3.8) ... 17

Медији (3.9) ... 18

АНАЛИЗА СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ 2013 – 2018. ГОДИНЕ И АКЦИОНОГ ПЛАНА ... 20

ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ (3.1) ... 20

ПРАВОСУЂЕ (3.4) ... 53

ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА (3.6) ... 123

ЗДРАВСТВО (3.7) ... 146

ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ (3.8) ... 159

ОБРАЗОВАЊЕ ... 159

СПОРТ ... 171

МЕДИЈИ (3.9) ... 185

СТУДИЈА СЛУЧАЈА – Пројекат „Београд на води“ ... 231

СТУДИЈА ПРИМЕРА - (Не)усвајање просторних планова као резултат трговине утицајима и злоупотребе јавних овлашћења. ... 301

ЛИТЕРАТУРА ... 309

УВОД

Државне институције су обавезане Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013 – 2018. године и у Акционом плану за њено спровођење. Такође, државне институције су дужне да Агенцији за борбу против корупције Републике Србије доставе званичне извештаје о напретку, односно о испуњавању циљева постављених у поменутим стратешким документима. Узимајући у обзир надлежности државних институција и њихове обавезе оправдано се може очекивати да ће оне поднети извештаје који су објективни, балансирани, адекватни и благовремени.

С друге стране, улога организација цивилног друштва у овом процесу је контролне природе. Путем алтернативних извештаја организације цивилног друштва из своје перспективе могу да оцене испуњење обавеза институција и напоре који се у то улажу, али и да укажу на евентуалне недостатке и пропусте. Овај Алтернативни извештај има за циљ да омогући читаоцу оцени да ли институције испуњавају своје обавезе у складу са сврхом Стратегије. На тај начин подаци и информације изнети у Алтернативном извештају представљају основ за критичко разматрање мера из Стратегије и Акционог плана које институције спроводе.

Овај Алтернативни извештај својим садржајем се фокусира на информације о испуњености активности из одређених области Акционог плана који прати Националну стратегију за борбу против корупције (политичких активности, правосуђа, просторног планирања и изградње, здравства, образовања и спорта и медија). Поред тога, овај извештај даје оцену о квалитету реализованих активности, односно да ли су активности испуњене у складу са предвиђеним индикаторима. У циљу објективног сагледавања постигнутих резултата спровођења Стратегије и акционог плана дефинисана је јасна методологија прикупљања и обраде података.

Алтернативни извештај садржи налазе, оцене мера, као и препоруке за даље поступање одговорних субјеката и осталих органа јавне власти.

Израдом овог извештаја испуњава се потреба за постојањем средства верификације закључака изнетим у извештајима обвезника стратешких докумената. На основу такве чињеничне подлоге Агенција за борбу против корупције Републике Србије биће у могућности да усвоји прецизне закључке о спровођењу прописаног у стратешким документима у пракси, односно адекватне препоруке које се односе на будући рад институција.

Циљ пројекта је да се да оцена испуњавања предвиђених активности у складу са сврхом због које су усвојене, односно *оцена усклађености спровођења мера са сврхом Стратегије*. Оцена ће бити формирана на основу анализе прикупљених података о догађајима, мерама и активностима за области политичких активности, правосуђа, просторног планирања и изградње, здравства, образовања и спорта и медија. Предмет

анализе су активности које су предузимане у периоду од септембра 2013. године до децембра 2015. године и које имају утицај на остварење прописаног Стратегијом и Акционим планом.

Основна сврха пројекта је, пре свега, повећање учешћа и изградња капацитета организација цивилног друштва за надзор над спровођењем антикоруптивних мера у одређеним областима. Овај извештај прати активности у седам области: политичких активности, правосуђа, просторног планирања и изградње, здравства, образовања и спорта и медија. Друга сврха пројекта је и повећање транспарентности и ажурности у раду институција које делују у наведеним областима, као и њихова већа посвећеност суштинском испуњавању циљева постављених стратешким антикорупцијским документима.

Пројекат „Спровођење Националне стратегије за борбу против корупције 2013 – 2018. године и Националног плана акције – Алтернативни извештај“ у оквиру кога је настао овај Алтернативни извештај подржала је Агенција за борбу против корупције средствима Министарства спољних послова Краљевине Норвешке кроз пројекат „Мапирање и надгледање одговорних за сузбијање корупције у Србији“. Ставови и размишљања изнети у овом извештају припадају ауторима и не изражавају нужно став Агенције за борбу против корупције или Краљевине Норвешке.

Тим истраживача који је радио на извештају остаје отворен за све критике, коментаре и све сугестије које се односе на садржину и препоруке извештаја, као и на његову методологију. Истовремено, ово може бити позив да се отворено спроведе дебата о постављеним циљевима, мерама и активностима који су постављени у Стратегији и Акционом плану.

Извештај је израдио тим аутора. Аутори су проф. др Ксенија Петовар (област просторно планирање и изградња), Ксенија Радовановић (студија случаја: пројекат „Београд на води“), доц. др Дејан Миленковић (област политичке активности), Милош Стојковић (област медији), Анђелка Марковић, Слободан Георгиев и Александар Милијашевић (област спорт), Јелена Стеванчевић (област правосуђе), Марина Мијатовић (област здравство) и доц. др Михајло Бабин (област образовање).

Раду на извештају допринели су Борјанка Мајдевац, Марко Илић и Јелена Голубовић.

Извештај је уредила Анђелка Марковић.

МЕТОДОЛОГИЈА

Агенција врши надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана, у складу са чланом 5 алинеја 1 Закона о Агенцији за борбу против корупције, тако што оцењује да ли је активност испуњена у складу с индикатором из Акционог плана или не. Ова, техничка, оцена допуњује се мишљењем Агенције о спровођењу Стратегије и Акционог плана, у складу са чланом 5 алинеја 7. Све заједно представља оцену квалитативног карактера које се формира на основу података који су доступни. Главни критеријум је да ли је активност реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Начин реализације подразумева испуњеност инструкције из мере, активности и напомене уз активност, а инструкција се у неким случајевима може односити и на колону „потребни ресурси“. Поред техничке и квалитативне оцене, Агенција, уколико сматра да је потребно, даје и додатно мишљење и препоруку у циљу унапређења примене одређене активности из Акционог плана. Поред препоруке Агенције, уз активност се, уколико је дата у оквиру извештаја, наводи и препорука одговорног субјекта.[1]

Циљ *алтернативног* извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана је допринос унапређењу квалитета надзора и извештавања о спровођењу Стратегије. Организације цивилног друштва прате реализацију активности из Акционог плана и дају, пре свега, квалитативну оцену извршених задатака, идентификују проблеме, бележе добру праксу и отварају питања која су се појавила у овом процесу. Циљ је да Алтернативни извештај послужи Агенцији као допунски извор информација и оцена у вршењу надзора и изради свог извештаја.

Алтернативни извештај, који је израдио тим аутора окупљен око удружења грађана *Правни скенер* и удружења грађана *Три тачке*, у највећем делу односи се на активности одговорних субјеката у областима политичких активности, правосуђа, просторног планирања и изградње, здравства, образовања и спорта и медија, које су доспеле у 2015. години. Извештај је покрио активности одговорних субјеката закључно са 6. децембром 2015. године.

Поред обавеза које према роковима у Акционом плану доспевају у 2015. години, предмет Алтернативног извештаја су и активности за које је одређено трајно извршавање активности, за које Агенција сматра да доспевају за сваки извештајни период.

[1]Детаљнији приказ целокупне методологије вршења надзора и давања мишљења Агенције дат је у Извештају о спровођењу Стратегије за 2013. годину, који је доступан на: http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/pracenje-strategije.html

Поред наведених активности аутори су се освнули и на (не)испуњене активности из претходног извештајног периода (2013 – 2014. година).[2] Такође, предмет анализе је и процена шта су одговорни субјекти предузели да се активност реализује ако није испуњена. У случајевима када је Агенција за борбу против корупције назначила у свом извештају да одређена активност јесте испуњена, али не у складу са *сврхом* Стратегије, анализе укључује и одговор на питање да ли су одговорни субјекти у новом извештајном периоду предузели нешто да се то промени.

Основ методологије овог извештаја је развијен у сарадњи са Агенцијом. Да би испунили задатке који су постављени, аутори су користили додатне методе рада (истраживања, анализе, интервјуе), како би прикупили податаке, дефинисали закључке и препоруке. Прикупљање података закључено је у децембру 2015. године.

Основне алате у раду на извештају представљали су захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја и интервју. Анализе, запажања и препоруке изнете у извештају засновани су на подацима до којих су аутори добили на овај начин.

Органима јавне власти, институцијама, јавним предузећима упућен је већи број захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Између осталих, захтеви су упућивани Министарству правде, Министарству привреде, Радио-телевизији Војводине, Радио-телевизији Србије, Агенцији за приватизацију, Аеродрому Никола Тесла, ЈП Емисиона техника и везе, ЈП Железнице Србије, ЈП Електропривреда Србије, Управи за спречавање прања новца, Телекому Србија, Комисији за заштиту конкуренције, Регулаторном телу за електронске медије, Агенцији за привредне регистре, Градској управи града Београда, Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Урбанистичком заводу Београда, Генералном секретаријату Владе Републике Србије, Републичком геодетском заводу, Народној скупштини, Покрајинском секретаријату за спорт и омладину, Министарству омладине и спорта, Министарству здравља (Радном телу за борбу против корупције у здравственом систему), Здравственом савету Србије и другим институцијама. Овај начин прикупљања података није био без препрека, али је знатан број информација прикупљен.[3]

На основу захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја, од Агенције за борбу против корупције прибављени су и квартални извештаји које су одговорни субјекти Агенцији подносили током 2015. године. Садржај тих докумената коришћен је при изради овог извештаја.

Упоредо са активношћу слања захтева за слободан приступ информацијама, истраживачки тим ангажован на пројекту заказивао је састанке и/или консултације са представницима министарстава, институција и невладиних организација ради

[2]Види *Алтернативни извештаји организација цивилног друштва о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана*,Агенција за борбу против корупције Републике Србије, доступно на http://www.acas.rs/alternativni-izvestaji/

[3]Због обимности садржаја, сви захтеви, пристигли одговори на захтеве, као и документација прилагана уз одговоре на захтеве доступни су у архиви НВО *Правни скенер*.

интервјуа. Између осталог, састанци и/или консултације одржани су са представницима Републичког јавног тужилаштва, Државног већа тужилаца, Правосудне академије, удржужење грађана Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ), судијама Апелационог суда у Београду, са адвокатима са експертизом у предметима изградње и легализације објеката, и дуго.[4]

У току рада на извештају, аутори су анализирали велики број правних аката (законски и подзаконски акти), мишљења, стратегије, акциони планови, публикације, извештаји, брошуре, саопштења, анализе, медијски извештаји. Попис извора који су били коришћени и консултовани при изради овог извештаја приложен је на крају документа.

У претходних седам месеци, предмет анализа тима аутора било је испуњавање активности у периоду од 27 месеци – од ступања на снагу Закључка Владе којим је усвојен Акциони план, 6. септембра 2013. године до 6. децембра 2015. године.

[4]Записници са одржаних састанака ради интервјуа доступни су у архиви НВО *Три тачке*.

РЕЗИМЕ

I (Не)испуњавање мера и активности прописаних Акционим планом ускладу са сврхом Стратегије

Испуњавање мера и активности из Акционог плана на недоследан, несистемски и начин који углавном није складу са сврхом и циљем Стратегије за борбу против корупције, као и неиспуњавање мера и активности, обележило је посматрани период (од септембра 2013. године до децембра 2015. године).

Разлога за овакво стање је много и разноврсни су,[5] али овде ћемо се осврнути само на поједине и то оне који су у најближој вези са предметним стратешким документима.

У својим алтернативним извештајима о спровођењу Акционог плана уз Стратегију за борбу против корупције за 2013. годину и 2014. годину,[6] организације цивилног друштва идентификовале су неке од изазова у вези са реализацијом Акционог плана, али и механизмом контроле спровођења мера и активности.

У извештајима је констатовано да неадекватна контрола над спровођењем активности представља један од највећих изазова спровођењу Акционог плана. Између осталог, овај недостатак доводи до тога да се активности, по правилу, не испуњавају у року.

Током 2015. године, нису предузете значајније мере којима би се отклонили проблеми до којих долази у координацији спровођења Стратегије и Акционог плана.[7] Прецизан и ефикасан механизам утврђивања одговорности за пропусте у спровођењу мера и активности предвиђених Акционим планом уз Стратегију за борбу против корупције не постоји.

Значајније промене у квантитету и квалитету спровођења задатака постављених одговорним субјектима у Акционом плану уз Стратегију за борбу против корупције нису се догодиле.

У посматраном периоду усвајана су законска решења која садрже ризике на корупцију. Као пример, међу њима су законска решења у области Просторно планирање и изградња (прописи о озакоњењу објеката). Такође, иако су у току претходног циклуса извештавања уочени недостаци у појединим прописима који су усвојени, до њихових

[5]Као пример, (не)постојање политичке воље или израда Акционог плана за Поглавље 23 којим се продужавају рокови за испуњење неких активности у области борбе против корупције и сл.
[6]Види Алтернативни извештаји организација цивилног друштва о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана,Агенција за борбу против корупције Републике Србије, доступно на http://www.acas.rs/alternativni-izvestaji/
[7]У посматраном периоду текао је пак процес израде Акционог плана за Поглавље 23. У овом Плану посвећена је већа пажња питању одговорности и постављен је тзв. механизам раног узбуњивања, за случај да до застоја у спровођењу Плана дође. Види Нацрт АП, септембар, стр 10

измена и/или допуна није дошло. Прописи који су на снази садрже ризике на корупцију. Неки од примера за то такође су законска решења у области Просторно планирање и изградња (прописи о планирању и изградњи).

Рокови који су постављени у Акционом плану нису поштовани у случају низа активности. Један од најизразитијих примера за то је неусвајање низа прописа у области Политичке активности (прописи о лобирању, о Агенцији за борбу против корупције, о финансирању политичких активности).

Чекање на усвајање „кровног" закона, од којих зависе решења у другим областима, зауставило је или онемогућило спровођење једног броја мера предвиђених Акционим планом. Као пример може послужити усвајање кровног прописа о инспекцијском надзору које се одразило на релевантне мере и активности у вези са инспекцијским надзором прописане у областима здравство, просторно планирање и изградња, образовање.

Слична је била судбина низа мера и активности које нису спроведене због своје акцесорне природе. Наиме, околност да законско решење није усвојено или да акциони план није усвојен, за собом повлачи и неиспуњење читавог низа других мера и активности. Као пример може послужити неусвајање прописа о Агенцији за борбу против корупције у области Политичке активности, а слична ситуција идентификована је и у областима правосуђе и образовање и спорт.

Неретко неадекватан или непрецизан садржај мера и/или активности такође не помаже одговорним субјектима у спровођењу њихових задатака. Посебни изазови у овом смислу забележени су у областима медији и спорт.

Идентификовани изазови у односу одговорних субјеката према Акционом плану, али и према другим одговорним субјектима, већ другу годину заредом, доводе до питања да ли је у појединим областима спровођење мера и активности предметних антикорупцијских докумената уопште могуће. Сликовит пример у том смислу представљају ставови ресорног министарства у области образовања.

Из разлога који се не везују искључиво за (не)спровођење предметних стратешких докумената, али и из тог разлога, видљивији резултати у борби против корупције изостали су и у овом периоду.

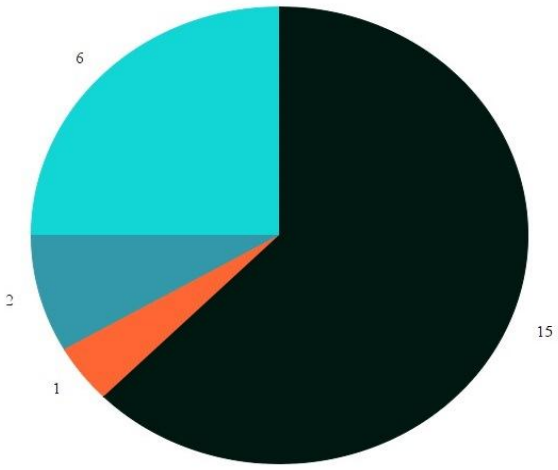
II Приказ (не)испуњености мера и кључне препоруке

Политичке активности (3.4)

У овој области више од 62% мера није испуњено. Испуњено или делимично испуњено је око 33% мера.

Испуњеност мера (на основу доступних података) у посматраном периоду у области Политичке активности:

Укупно: 24 мере
Није доспело за реализацију: 1
Испуњено: 2
Делимично испуњено: 6
Неиспуњено: 15



Кључне препоруке:

- изменити Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспрентност финансирања политичких субјеката у складу са квалитативном анализом примене одредаба Закона о финансирању политичких активности

- изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције, у складу са роковима и активностима дефинисаним у Акционом плану за Поглавље 23

- донети подзаконски акт који садржи каталог јавних функција

- усвојити делотворан законодавни оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа

- изменити Закон о јавним предузећима тако да се утврде јасни објективни критеријуми за избор, разрешење и начин вредновања рада директора на свим нивоима власти, као и да се уведу механизми одговорности за доследно спровођење ових критеријума

- успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти

- ојачати капацитете Агенције за борбу против корупције за процес контроле финансирања политичких активности

- ојачати капацитете Државне ревизорске институције, за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака

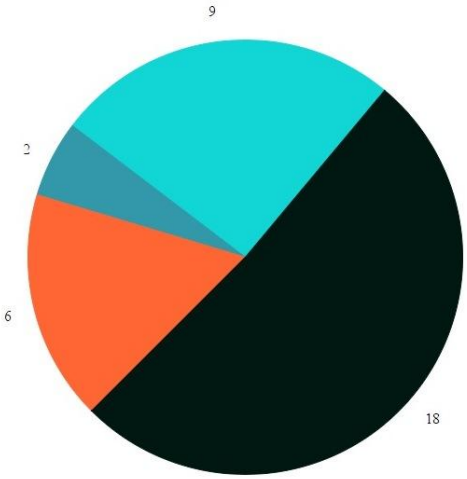
- усвојити покрајинске и локалне акционе планове за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина

Правосуђе (3.4)

У овој области више од 51% мера није испуњено. Испуњено или делимично испуњено је око 31% мера.

Испуњеност мера (на основу доступних података) у посматраном периоду у области Правосуђе:[8]

Укупно: 34 мера
Није било могуће оценити: 6
Испуњено: 2
Делимично испуњено: 9
Неиспуњено: 18



[8]До модификовања неких активности у неким мерама долазило је у пракси, а у односу на прописано у Акционом плану. (Не)испуњење мера овде цењено је у односу на записано у Акционом плану и у складу са сврхом Стратегије.

Кључне препоруке:

- изменити и допунити Кривични законик тако да се уведе кривично дело Незаконито богаћење.

- усвојити планиране измене прописа који се односе на рад судских вештака у што краћем року

- продужити рок важења Стратегије истрага финансијског криминала за период од 2015. године до 2016. године, која је усвојена у мају 2015. године. Пажљиво дефинисати мере, активности и одговорне субјекте за постизање стратешких циљева. Координирати спровођење са сродним стратешким документима. Усвојити акциони план који прати Стратегију.

- усвојити Закон о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичних дела тако да се уведе обавеза МУП-а да уз кривичну пријаву тужилаштву доставља и извештај о финансијској истрази

- успостављање јасних критеријума за избор менаџера у судовима и тужилаштвима (потребно је у потпуности ревидирати предметну меру у Акционом плану, у правцу одређивања нових одговорних субјеката и прецизнијег нормативног дефинисања неопходних измена)

- успоставити капацитете ВСС-а и ДВТ-а за планирање и извршење независног буџета

- спровести истраживање о потребама носилаца правосудних функција за сталном обуком па у складу са резултатима израдити детаљан програм

- дефинисати стриктне критеријуме за обавезну обуку са струковним удружењима. Усвојити предвиђене измене Закона о Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца

- формирати радну групу, уз обавезно учешће Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и извршити анализу о томе који подаци би требало да се сматрају тајним у личном листу. У складу са резултатима извршити евентуалне измене прописа

- унапређивати сарадњу и координацију активности на сузбијању корупције између релевантних институција

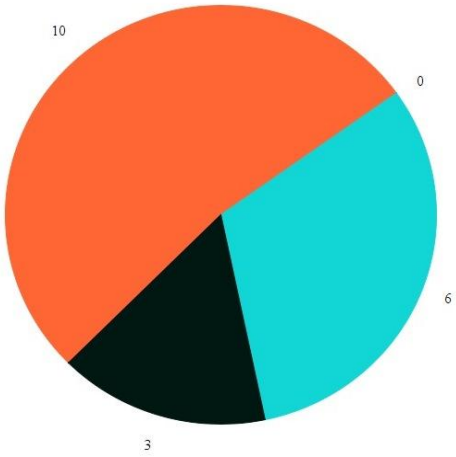
- успоставити јединствену евиденцију (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности

Просторно планирање и изградња (3.6)

У овој области око 15% мера није испуњено. Испуњено или делимично испуњено је око 31% мера.

Испуњеност мера (на основу доступних података) у посматраном периоду у области Просторно планирање и изградња:

Укупно: 19 мера
Није било могуће оценити: 10
Испуњено: 0
Делимично испуњено: 6
Неиспуњено: 3



Кључне препоруке:

- усвојити измене и допуне Закона о планирању и изградњи које отклањају могућности за корупцију (између осталог, у подручју решења која се

  односе на критеријуме за промену намене простора и ко би те критеријуме требало да одређује, затим рокова за усвајање планског документа, решења која се односе на јавни увид, на комисију за планове, итд.[9])

- изменама и допунама прописа недвосмислено потврдити да предмет озакоњења не могу бити објекти у зонама санитарне заштите изворишта водоснабдевања нити у другим зонама уколико се тиме угрожавају јавна добра, а нарочито јавно здравље и здравствена добробит грађана.

[9]Види и Спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење - Алтернативни извештај за 2014. годину, Београдски центар за људска права, јануар 2015. године, стр. 10

- унети обавезу да се приликом уписа у катастар непокретности јасно назначи да је објекат легализован на основу Закона о озакоњењу објеката и да није прошао прописану процедуру техничког пријема

- обезбедити систематско праћење остваривања одредби Закона о планирању и изградњи о обједињеним процедурама и обавези издавања грађевинских дозовола у року до 28 дана путем доступности података о броју поднетих захтева и броју издатих дозвола.

- обезбедити јавни увид у број поднетих захтева за издавање грађевинске дозволе и број издатих грађевинских дозвола на нивоу општине.

- направити план и програм обуке запослених лица који ће пружати информације и бесплатну правну помоћ правним и физичким лицима у вези уписа у катастар непокретности.

- у годишње (периодичне) извештаје РГЗ унети као обавезан, податак о броју странака које су тражиле бесплатну правну помоћ и о броју странака које су је добиле

- јачати капацитете организационих јединица служби Катастра непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор Републичког геодетског завода

- проширити и ојачати мрежу инспекцијских служби

У посматраном периоду, спроведен је низ активности везаних за тзв. пројекат „Београд на води.“

У целокупном процесу који се на овај пројекат односи, уочени су бројни недостаци.
Од њих посебно је значајно издвојити недовољну транспарентност самог развоја коначног решења, као и изостанак ширег друштвеног дијалога о решењима које овај пројекат доноси.

Такође, начин на који су релевантне активности спровођене учврстио је сумњу стручне јавности да је у питању пример тзв. инвеститорског урбанизма.

У циљу хронолошког приказа околности и спорних тачака овог процеса у периоду 2014 – 2015. године, израђена је студија случаја о пројекту „Београд на води“ која се налазиу прилогу овог Извештаја[10].

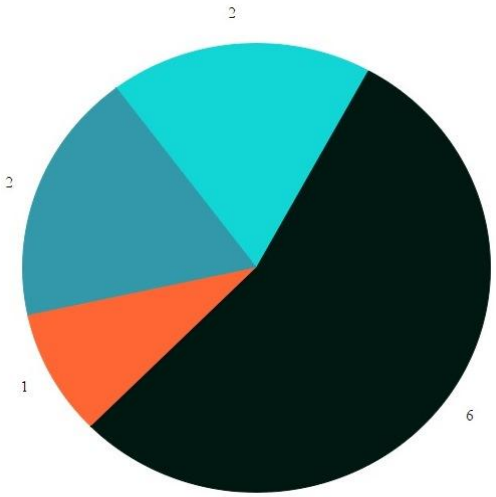
[10] Страна 231

Здравство (3.7)

У овој области око 54% мера није испуњено. Испуњено или делимично испуњено је око 36% мера.

Испуњеност мера (на основу доступних података) у посматраном периоду у области Здравство:

Укупно: 11 мера
Није било могуће оценити: 1
Испуњено: 2
Делимично испуњено: 2
Неиспуњено: 6



Кључне препоруке:

- формирати јединствени регистар приватне праксе који ће бити доступан јавности
- формирати базу здравствених радника који су у радном односу у државној установи, а допунски рад обављају у приватној пракси
- формирати јединствене и транспаренте механизме за контролу рада здравствених установа
- променити чланове 68, 69. и 70. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања
- увести јединствен начин заказивања приликом пружања услуга у здравственим центрима

- увести јединствен начин објављивања и ажурирања листа чекања тако да здравствене установе имају јединствен образац за достављање података Републичком фонду за здравствено осигурање

- увести боље механизме за контролу формирања и ажурирања листа чекања.

- обезбедити јединствени начин финасирања здравствених установа који ће укључити средства добијена из свих законом одређених извора

- дефинисати систем/образац финасирања зарада здравствених радника тако да он буде усклађен са системом функционисања здравственог система, али да садржи механизам који ће бити заснован на резултатима рада

- изменити Уредбу о плану мреже здравствених установа у складу са потребама становништва, а према информацијама које има Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“

- ускладити све законе у области здравства у погледу примања донација медицинских апарата, висина и поступање са поклоном; као и сукоб интереса здравствених радника и сарадника, као и лица која обављају функције

- изменити Закон о донацијама и хуманитарној помоћи тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава, као и да се уведе обавеза код донација у здравству да се оформи комисија која ће процењивати оправданост, трошкове и исплативост донација

- унапређење (услова за рад) Здравственог савета

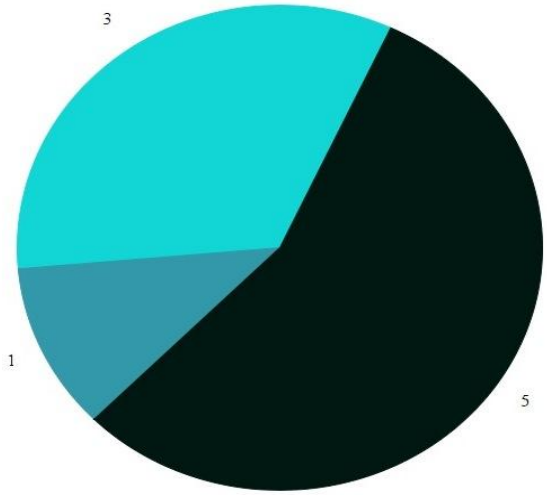
- (определити финансијска средства за рад Савета; испитати рад Савета, квалитативно и квантитативно (спољна оцена); оценити стручност и рад сваког појединачног члана Савета; спровести мере које ће утицати да рад Савета буде транспарентнији)

Образовање (3.8)

У овој области око 55% мера није испуњено. Испуњено или делимично испуњено је око44% мера.

Испуњеност мера (на основу доступних података) у посматраном периоду у области Образовање:

Укупно: 9 мера
Испуњено: 1
Делимично испуњено: 3
Неиспуњено: 5



Кључне препоруке:

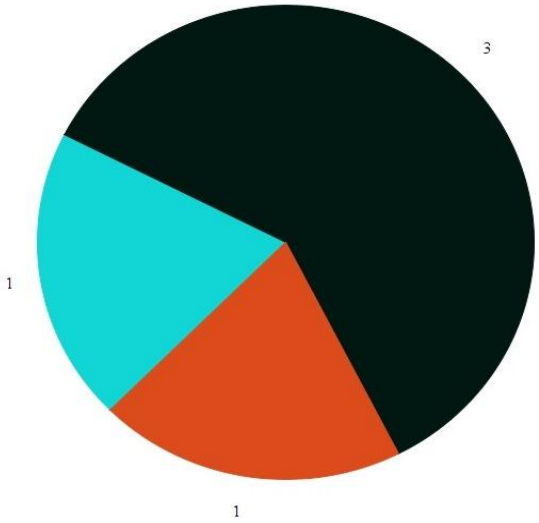
- усвојити нацрт измена и допуна Закона о основама система образовања и васпитања у погледу процедура избора директора школа
- усвојити нов Закон о високом образовању у коме ће бити предвиђено оснивање Агенције за обезбеђивање квалитета
- проверити квалитет података, унапредити квалитет извештаја и омогућити почетак рада централног информационог система у просвети
- изменити мере и активности Акционог плана у области Образовање

Спорт (3.8)

У овој области око 60% мера није испуњено. Делимично испуњено је око 20% мера.

Испуњеност мера (на основу доступних података) у посматраном периоду у области Спорт:

Укупно: 5 мера
Није било могуће оценити: 1
Делимично испуњено: 1
Неиспуњено: 3



Кључне препоруке:

- усвојити законско решење које на адекватан начин регулише статус спортских савеза и удружења, регулише питања власништва над имовином и питање финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу
- прописати ефикасан механизам превенције расподеле средстава намењених спорту у јавним предузећима на основу нејасних критеријума
- прописати ефикасан механизам сужавања дискреционих права директора јавних предузећа за расподелу средстава предузећа спортским организацијама
- у одредбе Предлога закона о спорту које се односе на сукоб интереса при обављању делатности унети одреднице за лица која обављају послове спортског менаџмента
- у Предлог закона о спорту укључити одредбе или одреднице које се односе на финансијске сегменте рада лица која обављају послове спортског менаџмента, у циљу пуне транспарентности пословања

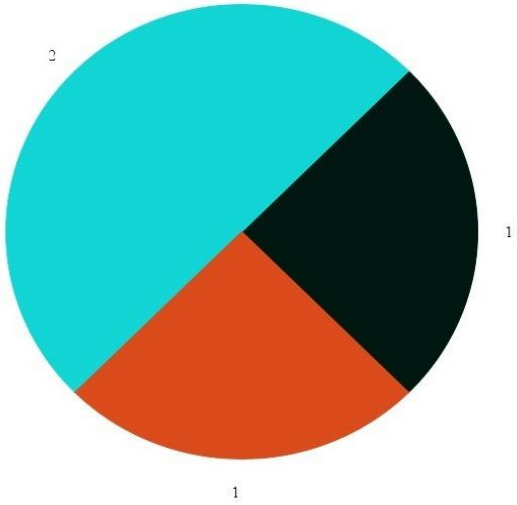
- процесе јавних расправа, у случају системских или кровних закона посебно, учинити инклузивнијим и транспарентнијим

Медији (3.9)

У овој области око 25% мера није испуњено. Делимично испуњено је око 50% мера.

Испуњеност мера (на основу доступних података) у посматраном периоду у области Медији:

Укупно: 4 мере
Није било могуће оценити: 1
Делимично испуњено: 2
Неиспуњено: 1



Кључне препоруке:

- изменити Закон о јавном информисању и медијима у односу на медијску концентрацију на начин да се успоставе законски механизми везани за концентрацију медијског садржаја, не само власништва

  изменити Закон о јавном информисању и медијима у делу који се односи на Регистар медија, на начин да се предвиде прецизне обавезе Агенције за привредне регистре и/или надлежног министарства око ажурирања података и начина приказа података о медијима, а нарочито да се предвиде измене које се односе на прописивање овлашћења за доношење планова и процедура у вези са ажурирањем података о медијима, дефинисање начина вршења контроле у вези са обавезама које се односе на ажурирање података и санкције у случају непоштовања таквих обавеза.

- редефинисати меру у Акционом плану која се односи на доношење Измена и допуна Закона о јавним предузећима, у обавезу измену Закона о јавном информисању и медијима, Закона о јавним набавкама и Закона о

оглашавању и/или у обавезу доношења новог закона који ће уредити питање сва питања битна за оглашавање јавних ентитета у медијима

- у односу на новчана давања јавних ентитета која се односе на пројектно суфинансирање, требало би допунити Закон о јавном информисању и медијима на начин да се предвиде санкције у односу на обавезе које се односе на пројектно суфинансирање, установе делотворни надзорни механизми а требало би предвидети и овлашћење за доношење уредбе, или другог акта сличне правне снаге, која би до детаља прописала процедуру везану за доделу средстава путем пројектног суфинансирања

- у односу на остале услуге које јавни ентитети прибављају од медија, требало би размотрити могућност измена Закона о јавним набавкама у којем ће примена тог Закона бити искључена за „набавке медијских услуга“, а истовремено размотрити и могућност доношења измена и допуна Закона о оглашавању или посебног закона који би уредио сваки вид оглашавања јавних ентитета

- изменити Стратегију и Акциони план на начин да испрате медијску политику и законодавство

АНАЛИЗА СПРОВОЂЕЊА НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ 2013 – 2018. ГОДИНЕ И АКЦИОНОГ ПЛАНА

ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ (3.1)

Опис стања

Приликом израде и усвајања Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана за њено спровођење, политичке активности препознате су као једна од области у којој је потребно приоритетно деловати. То је подразумевало рад на отклањању ризика од корупције путем усвајања одговарајућег и делотворног законодавног оквира, као и путем измена важећег. Уз то, као један од циљева унутар ове области дефинисано је и утврђивање јасних критеријума за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа, као и усвајање покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције.

Регулаторни оквир у овој области чини низ прописа[11]. Стратешки оквир у овој области чине Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године[12] и Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције[13].

У септембру 2015. године израђен је и Нацрт Акционог плана за Поглавље 23[14], који представља кровни стратешки документ са којим ће, након његовог усвајања, бити усклађени сви остали. Усклађивањем са кровним стратешким документом, јавне политике у овој области биће прецизно дефинисане, а спровођење, координација, рокови и финансирање реформи, унапређени.

[11] Најзначајнији прописи којим је регулисана ова област у Републици Србији јесу Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011 и 123/2014, Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС, Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014 и и 91/2015 - аутентично тумачење, Закон о финансирању политичких активности , *Службени гласник РС*, бр. 43/11

[12] *Службени гласник РС*, бр. 57/13

[13] *Службени гласник РС*, бр. 71/13, 55/14

[14] *Акциони план за поглавље 23 – Нацрт*, септембар 2015. година, http://goo.gl/2xNYSO

Нека од најважнијих тела која чине институционални оквир су: Савет за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције и Државна ревизорска институција.

Нека од кључних питања превенције корупције представљају финансирање политичких активности и сукоб интереса.

Иако је Република Србија усвојила све законе који су неопходни за релевантан ниво борбе против корупције (изузев Закона о лобирању) и основала релеватне институције неопходне за борбу против корупције, основане институције немају довољне услове за рад, као ни овлашћења која би довела до ефеката борбе против корупције.

На Скали за евалуацију борбе против корупције (оцене од 0 до 4),[15] која мери у којој фази се налази борба против корупције на нивоу града или државе, а коју спроводи Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ), Република Србија оцењена је са „два минус“. Према Скали из децембра 2015, у Србији је „усвојен правни оквир, а анткорупцијска заједница је недовољно аутономна, борба против корупције неучинковита и антикорупицијска тела немају на располагању адекватне ресурсе (кадрове, надлежности, финансијска средства и политичку подршку).“ Ова оцена идентична је оцени из 2013. године, када је Биро за друштвена истраживања почео са мерењем ове врсте.[16]

Доношењем Закона о финансирању политичких активности[17] Република Србија је значајно унапредила правни оквир у области политичких активности, односно контроли финансирања политичких активности и субјеката. Међутим, примена Закона показала је да би измене појединих законских решења довеле до бољег спровођења у пракси. Ово се посебно односи на одредбе које се тичу обавеза органа надлежних за контролу финансирања политичких субјеката. Истакнута је потреба за прецизним утврђивањем обавеза и механизама за транспарентност финансирања политичких субјеката. У складу са наведеним, приступило се изради измена и допуна Закона.

Међутим, иако је Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности[18] унео одређене новине у овој области (омогућено је политичким странкама да купују непокретности из буџетских средстава уз услов да се дата непокретност користи искључиво за обављање политичке делатности; годишњи финансијски извештаји се подносе Агенцији за борбу против корупције уместо Службеном гласнику; средства за финансирање редовног рада политичких субјеката сада се користе и за финансирање трошкова изборне кампање), кључне измене предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије за борбу против корупције нису уследиле.

[15] *Ibid.*
[16] *Ibid.*
[17] *Службени гласник РС*, бр. 43/11.
[18] *Службени гласник РС*, бр. 123/14.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину истакнуто је да је Закон о финансирању политичких активности потребно „изменити како би се обезбедила примена његових казнених одредаба. Препоруке ОЕБС-а/ОДИХР-а о финансирању изборних кампања још увек нису узете у обзир. Србија би требало да развије чвршће прописе и да обезбеди примену одвраћајућих санкција на доказана кршења Закона о финансирању политичких активности, сукобе интереса и изјаве о имовини и проверу имовине јавних функционера.“[19]

У Извештају о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. До 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (март 2015. године) наводи се да увођење новина које је планирано кроз измене Закон о Државној ревизорској институцији тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу, као и измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката, из разлога целисходности неће догодити на предвиђен начин, већ у складу са одлуком Министарства финансија кроз измене Закона о финансирању политичких активности.

У Извештају о напретку Србије за 2015. годину наводи се да Агенција за борбу против корупције прати финансирање политичких активности, укључујући и кампање за локалне изборе 2014. године и поднела је 33 захтева за покретање прекршајног поступка због кршења Закона о финансирању политичких активности. Прекршајни судови изрекли су већи број пресуда на основу захтева поднетих претходних година (125 у поређењу са 28 у 2013. години), укључујући 45 правоснажних пресуда. У 2014. години, Агенција је објавила 31 одлуку о одузимању средстава из јавних извора од политичких субјеката.

Пратећи спровођење мера и активности из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, а у вези са капацитетима релевантних институција за процес контроле финансирања политичких активности, и даље постоји потреба за њиховим јачањем. Израђене су анализе потреба у вези са јачањем капацитета Агенције за борбу против корупције и Државне ревизорске институције за процес контроле финансирања политичких активности, али још увек није дошло до јачања капацитета свих органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности и друге прописе у овој области и спроводе поступак у случају њиховог кршења.

Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 предвиђено је успостављање *on line* тренинг модула везаног за примену Закона о финансирању политичких активности. Предвиђена

[19]Извештај о напретку 2015 - Република Србија, Европска комисија, Брисел, 11. октобар 2015. године, стр 63, види http://goo.gl/8oYaIS

је и израда приручника за примену Закона о финансирању политичких активности. Анализа потреба за континуираном обуком и информисањем политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности је израђена.

Када је у питању сукоб интереса, важећим Законом о Агенцији за борбу против корупције уређена су правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивањем имовине лица која врше јавне функције. Међутим, наведеним Законом уређено је питање сукоба интереса које се односи само на функционере који врше јавне функције. За остале запослене у државним органима и организацијама, не постоје или постоје само парцијалне законске одредбе за спречавање сукоба интереса. Недостатак јединственог правног оквира, којим би се успоставили једнаки механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору, онемогућава ефикасно сузбијање ове појаве.

Закон о Агенцији за борбу против корупције не разграничава и не регулише на јасан начин појмове кумулације функција (спречавање вршења више јавних функција које су међусобно у сукобу интереса) и сукоба интереса (отклањање приватног интереса у вршењу јавних овлашћења). Такође, недовољно је широк круг обвезника за достављање извештаја о имовини и података за контролу извештаја о имовини и приходима. Агенција није овлашћена да врши ванредне провере имовине, ван годишњег плана провере, нити да поступа по анонимним пријавама.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину истакнута је потреба за успостављањем евиденције о судским истрагама покренутим на захтев Агенције за борбу против корупције, као и за детаљном провером финансирања политичких странака, сукоба интереса и изјава о имовини. [20]

У Нацрту Акционог плана за Поглавље 23 посебно је наглашена потреба за доношењем новог закона о Агенцији за борбу против корупције који ће свеобухватно уредити област превенције корупције.

У 2014. години, Агенција за борбу против корупције Републике Србије спровела је истраживање и израдила анализу потреба за обукама запослених у јавној управи о примени нових одредби у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине. Анализом је утврђено да постоји немали простор за унапређење постојећег нивоа знања у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине. У тренутку када нова законска регулатива у овим областима буде ступила на снагу, разлози да се обуке

[20] Према Извештају, Агенција за борбу против корупције примила је 1481 захтев за испитивање сукоба интереса у 2014. години (у поређењу са 1402 захтева у 2013. години), а обрадила је 1286 предмета (у поређењу са 958 у 2013. години). То је резултирало са 68 захтева за покретање прекршајних поступака (у поређењу са 58 у 2013. години) и 43 првостепене пресуде од којих су већина били укори и новчане казне.

спроведу биће још јачи. Агенција је израдила и програм обука који ће бити ажуриран након измена и допуна или доношења новог Закона о Агенцији.[21]

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину истакнуто је да иако правни оквир за борбу против корупције у великој мери постоји, као и да је Србија ратификовала све главне међународне инструменте за борбу против корупције, лобирање и даље остаје нерегулисано.[22]

У току 2015. године делотворан законодавни оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа није усвојен.
Србија је једна од ретких европских земаља која нема уређену ову област. Закон о лобирању или неки други сличан пропис требало би да уреди да утицај на доносиоце јавних одлука, односно законодавну и извршну власт, буде транспарентан, по јасно утврђеним правилима и са јасним циљевима. Неопходно је да се зна ко сме да се бави овим послом, а ко не, шта је неморално лобирање, ко је пријављен у струковну комору и ко има лиценцу.

Покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина, нису усвојени. Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 предвиђена је израда анализе правног оквира којим је регулисана локална самоуправа на ризике од корупције, као и израда модела локалних акционих планова за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине.
Током 2015. године, одвијао се и рад на ревизији Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције.

Према наводима Министарства правде Републике Србије,[23] у септембру 2015. године, Министарство је, у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције, започело рад на ревизији Акционог плана. Сама ревизија предвиђена је као једна од обавеза у Акционом плану, са роком реализације до краја 2015. године. Према наводима Министарства, нацрт ревидираног Акционог плана израђен је[24] и преостало је да се

[21]Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, март 2015. године, стр 15.
[22]Извештај о напретку 2015 - Република Србија, Европска комисија, Брисел, 11. октобар 2015. године, стр 16, види http://goo.gl/8oYaIS
[23] Одговор Министарства правде Републике Србије на захтев за приступ информацији од јавног значаја, допис број 7-00-419/2015-32, од 16. децембра 2105. године. У одговору на захтев за приступ информацији од јавног значаја, Министарство правде доставило је радну верзију ревидираног Акционог плана.
[24] Према наводима Министарства, ревизија је извршена на основу оцене испуњености Стратегије из досадашњих извештаја Агенције за борбу против корупције, достављених прилога од стране свих одговорних субјеката наведених у Акционом плану, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и на основу околности да Акциони план за Поглавље 23 предвиђа исте или суштински сличне обавезе као и Акциони план за спровођење Стратегије.
Све активности предвиђене Акционим планом за Поглавље 23, потпоглавље борба против корупције, које су истовремено предвиђене и у Акционом плану за спровођење Стратегије, настављају да се прате кроз одговарајуће активности предвиђене Акционим планом за Поглавље 23. На овај начин избегава се двоструко извештавање по истим активностима из два различита стратешка документа. Мере и активности које су реализоване бришу се, док су поједине преформулисане или редефинисане у циљу њиховог успешног спровођења.

текст нацрта проследи носиоцима активности на мишљење, а затим на увајање Влади Републике Србије (рок је крај децембра 2015. године или почетак јануара 2016. године).

Спровођење Стратегије и Акционог плана

Циљ 3.1.1 - Отклоњени недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката

Индикатор циља - Број случајева кршења Закона о финансирању политичких активности смањен за 30% до 2017. године (у односу на 2012. годину). Број правноснажних одлука у прекршајним и кривичним предметима у вези са кршењем Закона о финансирању политичких активности повећан је за 30% до 2017. године у односу на 2012. годину.

Мера 3.1.1.1 - Изменити Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде иразграниче обавезе Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорскеинституције и других органа у поступку контроле политичких активности исубјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентностфинансирања политичких субјеката

Са аспекта спровођења Акционог плана када је реч о активностима у оквиру ове мере, оне нису спроведене на планиран начин и у складу са дефинисаним индикаторима. Увидом у Нацрт Акционог плана за Поглавље 23 уочавамо да је дошло и до одлагања рокова за реализацију активности (које се односе на неопходне измене законодавног оквира) предвиђених Акционим планом који прати Стратегију.

Активност

- **израдити Нацрт закона о изменама и допунама Закона и доставити Влади**

Овом активношћу предвиђено је да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради Нацрт закона о изменама и допунама Закона и достави га Влади.

Рокови за реализацију активности дефинисани су у кварталима, а постављени су и нови, према наводима Министарства, реалистични рокови за оне активности чији је рок за реализацију протекао. Такође, на појединим местима преформулисани су индикатори. Као разлог за то Министарство је навело потребу лакшег праћења реализације мера и активности. Измењени су и одговорни субјекти на местима где је дошло до раздвајања надлежности министарстава.

Уз активност је наведена напомена да у радну групу треба укључити министарство надлежно за послове правосуђа, представнике политичких субјеката, органа локалне самоуправе и аутономних покрајина, Сталну конференцију градова и општина и узети у обзир аспекте доделе кредита, активности невладиних организација и механизама извештавања Агенције.

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини**

Овом активношћу предвиђено је да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Активност

- **усвајање Закона о изменама и допунама Закона**

Овом активношћу предвиђено је да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Препоруке

- Предузети све потребне мере у циљу измене Закона о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката.

- Водити рачуна о поштовању рокова

Посебне напомене

Министарство надлежно за послове финансија још 24. октобра 2013. године образовало је радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности. Нацрт је Влада усвојила и послала га као Предлог Народној скупштини на усвајање. Народна скупштина је 8. новембра 2014. године усвојила Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности.

Међутим, усвојене измене и допуне нису припремане у складу са Акционим планом те не доприносе испуњењу мере (као ни појединачних активности унутар мере) којом је предвиђено усвајање измена, али тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката.

Нацрт Акционог плана за Поглавље 23 из септембра 2015. године такође предвиђа измене Закона о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспрентност финансирања политичких субјеката у складу са квалитативном анализом примене одредаба Закона о финансирању политичких активности чија израда је дефинисана овим Акционим планом.

Потребно је напоменути да је Акционим планом за Поглавље 23 предвиђено да рок за испуњење ове активности буде трећи квартал 2016. године. С обзиром да је Акциони план за спровођење Стратегије предвидео да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини, запажамо да се са испуњењем ове мере доста касни.

Мера 3.1.1.2 - Изменити Закон о Државној ревизорској институцији тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу

Активност

- **израдити Предлог закона о изменама и допунама Закона и доставити Влади**

Овом активношћу предвиђено је да Влада до 6. марта 2014. године изради Предлог закона о изменама и допунама Закона и достави га Народној скупштини.

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **усвајање Закона о изменама и допунама Закона**

Овом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Препоруке

- Иста као и за меру 3.1.1.1 (Предузети све потребне мере у циљу измене Закона о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката.)

Посебне напомене

Акциони план са спровођење Стратегије као једну од мера предвидео је измене Закона о Државној ревизорској институцији, тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу. Предвиђено је да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

У извештајном периоду није дошло до напретка и наведена мера није испуњена у складу са предвиђеним индикаторима.

Нацртом Акционог плана за Поглавље 23 предвиђене су измене Закона о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспрентност финансирања политичких субјеката у складу са претходном квалитативном анализом примене одредаба Закона о финансирању политичких активности.

У претходном извештајном периоду истакнуто је да је Министарство финансија, у јавном позиву за учешће у јавној расправи о Нацрту, образложило да ће се из разлога целисходности кроз измене Закона о финансирању политичких активности реализовати и мера 3.1.1.2, која предвиђа измене Закона о Државној ревизорској институцији, као и мера 3.1.1.3 која предвиђа измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката.

Мера 3.1.1.3 - Изменити Закон о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката

Активност

- **израдити Нацрт закона о изменама и допунама Закона и доставити Влади**

Овом активношћу предвиђено је да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради Нацрт закона о изменама и допунама Закона и достави га Влади. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини**

Овом активношћу предвиђено је да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини. Активност није испуњена у складу с индикатором

Активност

- **усвајање Закона о изменама и допунама Закона**

Овом активношћу предвиђено је да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона. Активност није испуњена у складу с индикатором

Препоруке

- Иста као и за меру 3.1.1.1 (Предузети све потребне мере у циљу измене Закона о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката.)

Посебне напомене

Мера није испуњена у складу с индикаторима, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена (видети образложење Министарства финансија из претходне мере, односно планиране активности Нацрта Акционог плана за Поглавље 23).

Мера 3.1.1.4 - Ојачати капацитете Агенције за борбу против корупције за процес контроле финансирања политичких активности

Активност

- **израдити анализу потреба**

Овом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године изради анализу потреба. Активност је испуњена у складу с индикатором

Активност

- **изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу са анализом**

Овом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. децембра 2014. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу са анализом**

Овом активношћу је предвиђено да Агенција направи и трајно спроводи план и програм обуке запослених у складу са анализом. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **набавити опрему у складу са анализом потреба**

Четвртом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. децембра 2014. године набави опрему у складу са анализом потреба. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Препоруке

- Ојачати капацитете Агенције за борбу против корупције за процес контроле финансирања политичких активности

Посебне напомене

Потребно је истаћи значај ове мере и свих активности дефинисаних унутар ње имајући у виду да је и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину истакнута потреба за хитним усвајањем „измењеног закона који омогућава Агенцији за борбу против корупције да ојача своју улогу кључне институције.“ Извештај даље наводи да је „Агенција наставила да остварује добар учинак, у складу са својим мандатом, упркос ограниченим ресурсима и законским и институционалним препрекама. Агенција би требало да повећа своју способност прикупљања и анализирања података и свој приступ релевантним базама података. Уопштено

посматрано, морала би да добије и да одржава капацитет, алате и финансијска средства који су јој потребни да спроводи свој мандат.“

Наведена мера биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23. У Нацрту тог Плана дефинисане су активности које је неопходно спровести, између осталог: израда анализе специфичности радних места Агенције за борбу против корупције, постојећих и потребних капацитета (нарочито у погледу организационе структуре, броја запослених и неопходног нивоа стручности), затим изградња капацитета свих субјеката „одговорних за примену Закона о финансирању политичких активности, Републичке изборне комисије, обука судија Прекршајних судова (уз учешће Државне ревизорске институције)“, као и изградња техничких капацитета Агенције за борбу против корупције за „праћење финансирања политичких активности, софтвери за on line извештавање, боља приступачност објављених података.“

Мера 3.1.1.5 - Ојачати капацитете Државне ревизорске институције за ефикасно спровођењеревизије парламентарних политичких странака

Активност

- **израдити анализу потреба**

Израђена је анализа потреба која представља прву активност предвиђену мером 3.1.1.5 која се односи на јачање капацитета Државне ревизорске институције за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака.

Активност

- **изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу са анализом**

Овом активношћу предвиђено је да Државна ревизорска институција до 6. децембра 2014. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом. Активност није испуњена у складу са дефинисаним индикатором да број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба.

Активност

- **направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу са анализом**

Овом активношћу предвиђено је да Државна ревизорска институција направи план и трајно спроводи обуке запослених у складу са анализом. Активност такође није испуњена у складу са постављеним индикатором (план обуке извршен по години важења Стратегије, извештаји о реализацији плана обуке, програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука).

Активност

- **набавити опрему у складу са анализом потреба**

Испуњењу четврте активности (набавка опреме у складу са анализом потреба, доспева у 2015. години), још увек се није приступило (децембар 2015. године).

Препоруке

- Ојачати капацитете Државне ревизорске институције, за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака
- Водити рачуна о поштовању рокова

Посебне напомене

Када је реч о овој мери није било промена у односу на претходни извештајни период.

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије, измењен је рок предвиђен за реализацију друге и четврте активности (други и трећи квартал 2017. године).

Мера 3.1.1.6 - Ојачати капацитете свих органа власти који примењују Закон о финансирањуполитичких активности и друге прописе у овој области и спроводе поступак услучају њиховог кршења

Активност

- **направити списак органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности**

Овом активношћу предвиђено је да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године направи списак органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности (ЗФПА).

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **израдити анализу потреба**

Овом активношћу предвиђено је да одговорни субјекти до 6. септембра 2014. године израде анализу потреба. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **изменити систематизацију и запослити одговарајући број стручног кадра у складу с анализом**

Овом активношћу предвиђено је да одговорни субјекти измене систематизацију и запосле одговарајући број стручног кадра у складу с анализом. Активност још није доспела.

Активност

- **направити и спроводити план и програм обуке запослених у складу с анализом**

Овом активношћу предвиђено је да органи власти са списка из прве активности у оквиру ове мере направе и трајно спроводе план и програм обуке у складу са анализом. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Када је реч о овој мери није било промена у односу на претходни извештајни период. Наведена мера биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23, а у Нацрту су дефинисане активности које је неопходно спровести.

Препоруке

- Спровести све неиспуњене активности у циљу јачања капацитета свих органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности и друге прописе у овој области и спроводе поступак у случају њиховог кршења, узимајући у обзир њено даље праћење мере кроз Акциони план за Поглавље 23.

Мера 3.1.1.7 - Успоставити механизме континуиране обуке и информисања политичкихсубјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичкихактивности

Активност

- **израдити анализу потреба за обуком**

Ова активност је испуњена.[25]

Активност

- **направити план и програм обуке у складу с анализом потреба**

[25]Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, март 2015. године, стр 32-33

Ова активност, којом је је предвиђено да Агенција за борбу против корупције до 6. септембра 2014. године направи план и програм обуке у складу са анализом потреба, није испуњена у складу са постављеним индикаторима.

Активност

- **спроводити план и програм обуке у складу с анализом**

Ова активност, којом је је предвиђено да Агенција за борбу против корупције трајно спроводи план и програм обуке у складу са анализом, није испуњена у складу са постављеним индикаторима.

Препоруке

- Израда и спровођење плана обуке, узимајући у обзир даље праћење мере кроз Акциони план за Поглавље 23

Посебне напомене

Када је реч о овој мери није било промена у односу на претходни извештајни период.

Наведена мера биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23, а у Нацрту су дефинисане активности које је неопходно спровести. Нацртом је предвиђено да је потребно успоставити *on line* тренинг модуле везане за примену Закона о финансирању политичких активности, као и израдити приручник за примену Закона о финансирању политичких активности.

Мера 3.1.1.8 - Утврдити тачност и потуност финансијских извештаја политичких субјеката, поштовање правила о финансирању кампање и спровести одговарајуће санкције и мере у свим утврђеним случајевима кршења закона

Мера је испуњена и није било промена у односу на претходни извештајни период.[26]

[26]Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, март 2015. године, стр 33-34

Циљ 3.1.2 - Отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера

Индикатор циља - Повећан број контрола у раду управе, у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције и другим релевантним законима (пораст од 30% у односу на почетну вредност у 2012. години)

Мера 3.1.2.1 - Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се разграниче ијасно регулишу појмови кумулације функција (спречавање вршења више јавнихфункција које су међусобно у сукобу интереса) и сукоба интереса (отклањањеприватног интереса у вршењу јавних овлашћења)

Активност

- **израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона којим се јасно дефинише појам кумулације функција, поступка за спречавање обављања више од једне јавне функције, законских изузетака, појам функционера, његова права и обавезе, као и обавеза доношења подзаконског акта који садржи каталог јавних функција. Поред наведеног, Нацртом закона регулисати и појам сукоба интереса, дефинисати забрањена понашања функционера у смислу забране сукоба приватног интереса са јавним интересом**

Овом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона којим треба јасно дефинисати појам кумулације функција, поступка за спречавање обављања више од једне јавне функције, законских изузетака, појам функционера, његова права и обавезе, као и обавезу доношења подзаконског акта који садржи каталог јавних функција, а поред наведеног, регулисати и појам сукоба интереса и дефинисати забрањена понашања функционера у смислу забране сукоба приватног интереса са јавним интересом.

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **подношење Предлога закона изменама и допунама Закона Народној скупштини**

Овом активношћу предвиђено је да Влада до 6. децембра 2014. године Предлог закона о изменама и допунама Закона поднесе Народној скупштини. Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Препоруке

- Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције, у складу са роковима и активностима дефинисаним у Акционом плану за Поглавље 23

Посебне напомене

Када је реч о овој мери и обе активности дефинисане унутар ње, није било промена у односу на претходни извештајни период. Мера није испуњена у складу са постављеним индикатором.

Ова мера биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23. У његовом Нацрту дефинисано је да је потребно донети нови Закон о Агенцији за борбу против корупције којим би се у потпуности уредила област превенције борбе против корупције и обезбедила ефикасност Агенције.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину наводи се да су независан надзор и капацитети за рано откривање противправних радњи и сукоба интереса у управљању предузећима у државном власништву, у поступцима приватизације, приватно - јавним партнерствима и у односу на поступке јавне набавке слабо развијени, као и да не постоји евиденција о судским истрагама које су покренуте на захтев Агенције за борбу против корупције, нпр. детаљним проверама финансирања партија, сукоба интереса и изјава о имовини. Посебно је истакнута потреба за изменом закона о сукобу интереса.

Мера 3.1.2.2 - Донет подзаконски акт који садржи каталог јавних функција

Ова мера доспева за реализацију у 2015. години и у моменту израде овог извештаја (децембар 2015. године) наведена мера није реализована у складу са постављеним индикаторима.

Препоруке

- И након ажурирања Акционог плана за спровођење Стратегије, потребно је предузети све мере како би се усвојио поменути подзаконски акт са дефинисаним каталогом функција.

Посебне напомене

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије, наводи се у коментару да ова материја не треба да буде предмет подзаконског акта, већ закона. Активности унутар наведене мере нису предвиђене у оквиру активности из Акционог плана за Поглавље 23 која даје инструкције за садржину новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Мера 3.1.2.3 - Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да сепроширикруг обвезника за достављање извештаја о имовини, података законтролу извештаја о имовини и приходима, као и овласти Агенција да вршиванредне провере имовине и поступа по анонимним пријавама

Активност

- **израдити и доставити Влади Нацрт о изменама и допунама Закона, тако да се прошири круг повезаних лица, да се прецизно одреди која лица улазе у проширени круг повезаних лица за која је функционер обавезан да поднесе извештај о имовини и приходима и да се за та лица законом уреди обавеза, као и одговорност, да све потребне информације и документе лично доставе Агенцији за борбу против корупције.**

Потребно је и да се прошири обавеза достављања докумената и информација и на банке, финансијске организације и привредна друштва и предвиди обавеза подношења ванредног извештаја у одређеним околностима, као и овлашћење Агенције да врши ванредне провере имовине, ван годишњег плана провере, као и да поступа по анонимним пријавама

Овом активношћу предвиђено је да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини**

Овом активношћу предвиђено је да Влада до 6. децембра 2014. године Предлог закона о изменама и допунама Закона поднесе Народној скупштини. Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Активност

- **усвајање Закона о изменама и допунама Закона**

Овом активношћу предвиђено је да Народна скупштина усвоји Закон. Иако ова активност доспева 2015. године, не може бити испуњена из разлога што претходне две условљавајуће активности нису испуњене.

Препоруке

- Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције, у складу са роковима и активностима дефинисаним у Акционом плану за Поглавље 23

Посебне напомене

Када је реч о овој мери и обе активности дефинисане унутар ње, није било промена у односу на претходни извештајни период. Мера није испуњена у складу са постављеним индикатором.

Ова мера биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23. У његовом Нацрту дефинисано је да је потребно донети нови Закон о Агенцији за борбу против корупције којим би се у потпуности уредила област превенције борбе против корупције и обезбедила ефикасност Агенције.

Мера 3.1.2.4 - Успоставити ефикасну инфраструктуру за сарадњу Агенције за борбу против корупције и надлежних институција, ради провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима

Активност

- **израдити анализу о томе који су подаци неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима**

Ова активност којом је предвиђена израда анализе о томе који су подаци неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим

подацима оцењена је као испуњена у Извештају о раду Агенције за борбу против корупције за 2013. годину из марта 2014.

Активност

- **потписати меморандуме о сарадњи Агенције и надлежних институција које располажу потребним подацима, којима се утврђује начин сарадње и одређују контакт особе (тимови) који ће бити у обавези да у року доставе Агенцији тражене податке**

Овом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2014. године потпише меморандум о сарадњи са надлежним институцијама које располажу потребним подацима, којима се утврђује начин сарадње и одређују контакт особе (тимови) који ће бити у обавези да у року доставе Агенцији тражене податке. Уз активност је наведена напомена да размена података о личности између надлежних институција мора бити уређена законом.

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **омогућити ауторизованом лицу у Агенцији да има приступ подацима Пореске управе о ЈИПБ у обиму потребном за контролу података имовинских картица и финансирања политичких странака, а у складу са „принципом најмање привилегије" што значи да лице може и сме да има приступ само оним подацима који су му апсолутно неопходни за обављање послова из његовог делокруга рада**

Овом активношћу је предвиђено да Пореска управа омогући ауторизованом лицу у Агенцији да има приступ подацима Пореске управе о ЈИПБ у обиму потребном за контролу података имовинских картица и финансирања политичких странака, а у складу са „принципом најмање привилегије" што значи да лице може и сме да има приступ само оним подацима који су му апсолутно неопходни за обављање послова из његовог делокруга рада

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Препоруке

- И након ажурирања Акционог плана за спровођење Стратегије, потребно је предузети све мере како би се спровеле преостале две активности

- Водити рачуна о поштовању рокова

Посебне напомене

Када је реч о другој активности, није било промена у односу на претходни извештајни период. Наведена активност биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23.

Предвиђен рок за реализацију треће активности је тек 6 месеци након успостављања система ЈИПБ.

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије, наводи се у коментару да се ова активност може остварити тек након увођења система ЈИПБ (види: 3.2.1.2).

Мера 3.1.2.5 - Извршити едукацију запослених у јавној управи/политичких странака о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине

Активност

- **израдити анализу и направити план и програм обуке запослених у складу с анализом**

Овом активношћу предвиђено је да Агенција до 6. септембра 2014. године изради анализу и направи план и програм обуке запослених у складу са анализом. Активност је испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **спроводити план и програм обуке запослених у складу с анализом; Набавити опрему у складу с анализом потреба**

Овим активностима предвиђено је да Агенција спроводи план и програм обуке запослених у складу с анализом и да набави опрему у складу са овом анализом. Активности нису испуњене у скалду са индикаторима.

Препоруке

- и након ажурирања Акционог плана за спровођење Стратегије, потребно је предузети све мере како би се спровеле преостале активности
- иодити рачуна о поштовању рокова

Посебне напомене

У односу на претходни извештајни период није било промена у вези са реализациојом активности предвиђених мером 3.1.2.5.

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије наведена мера је редефинисана и гласи: *Обезбедити материјале за едукацију функционера о примени нових одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције у вези са пријавом имовине и прихода*.

Такође су редефинисане прве три активности предвиђене овом мером, док се сви рокови рачунају од почетка примене новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Мера 3.1.2.6 - Успоставити проактивни приступ контролисања извештаја о имовини иприходима функционера и преиспитивања постојања сукоба интереса

Активност

- **изменити систематизацију Агенције тако да се повећа број и структура звања извршилаца у оквиру организационих јединица које се баве контролом извештаја о имовини и приходима и решавањем сукоба интереса**

Овом активношћу предвиђено је да надлежни одбор Народне скупштине измени систематизацију Агенције тако да се повећа број и структура звања извршилаца у оквиру организационих јединица које се баве контролом извештаја о имовини и приходима и решавањем сукоба интереса. Активност је испуњена у складу са индикатором.

Активност

- **запослити нови кадар у складу са измењеном систематизацијом**

Овом активношћу предвиђено је да Агенција запосли нови кадар у складу са измењеном систематизацијом. Активност је испуњена у складу са индикатором.

Активност

- **повећати број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности**

Овом активношћу предвиђено је да Агенција повећа број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности. Активност је испуњена у складу са индикатором.

Препоруке

- и након ажурирања Акционог плана за спровођење Стратегије, потребно је предузети све мере како би се спровеле преостале активности
- иодити рачуна о поштовању рокова

Посебне напомене

У односу на претходни извештајни период није било промена у вези са реализациојом активности предвиђених овом мером, изузев прве активности која предвиђа измену систематизације Агенције тако да се повећа број и структура звања извршилаца.

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, на 50. седници, одржаној 9. октобра 2015. године дао је сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције , број 014-110-00-11/2014-01/1 од 30. септембра 2015. године.

У складу са Правилником, укупан број систематизованих радних места у Стручној служби Агенције је 92, од чега: седам положаја, 82 извршилачка радна места и три радна места намештеника.

Државни службеници који раде на положају су помоћници директора, шеф Канцеларије директора и шеф Канцеларије Одбора. Положаји се разврставају у прву, другу и трећу групу. Укупан број државних службеника који раде на положају је седам, од чега: два положаја у првој групи, три положаја у другој групи и два положаја у трећој групи. Укупан број извршилачких радних места је 82, од чега: 29 радних места у звању вишег саветника (41 државних службеника), 14 радних места у звању самосталног саветника (22 државна службеника), 21 радно место у звању саветника (35 државна службеника), 8 радних места у звању млађег саветника (13 државних службеника), 5 радних места у звању сарадника (6 државних службеника) и 5 радних места у звању референта (11 државних службеника).

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије, наведена мера је подељена.

Подела је извршена на две мере и то на 3.1.2.6. а (Успоставити проактивни приступ у контроли извештаја о имовини и приходима функционера) и 3.1.2.6.б (Успоставити проактиван приступ у области спречавања и решавања сукоба интереса функционера).

Редефинисане су или додате нове активности унутар мера, док су планирани рокови одложени, а за одређене активности дефинисани као континуирани.

Мера 3.1.2.7 - Спроводити кампању за информисање јавности о примени одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције

Активности предвиђене за испуњење мере 3.1.2.7 нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

Посебне напомене

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије наведена мера је редефинисана и гласи: Организовати кампању за информисање јавности о одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Рокови се везују за почетак примене новог Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Циљ 3.1.3 - Усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешћејавности у поступку доношења прописа

Индикатор циља - Усвојен Закон којим се регулише лобирање. До краја 2017. године, код 70% усвојених закона, одлука скупштине територијалне аутономије и јединица локалних самоуправе, јавне расправе су спроведене у складу са Правилником који регулише организовање и спровођење јавних расправа

Мера 3.1.3.1 - Успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти

Активност

- **израдити анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа**

Овом активношћу је предвиђено да Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине до 6. марта 2014. године изради анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа.

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Првом активношћу мере 3.1.3.1 предвиђено је да Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине до 6. марта 2014. године изради анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа. Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати посебно кроз измене закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о Заштитнику грађана, Закона о Народној банци Србије и Закона о референдуму и народној иницијативи. Наведена активност није испуњена у складу са постављеним индикатором.

Како се наводи у Извештају Народне скупштине, Одбора за уставна питања и законодавство, у вези са спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана, из фебруара 2015. године, "у погледу задужења Одбора, из Мере 3.1.3.1 Акционог плана, која се односе на „утврђивање могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа и кроз измене Закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о заштитнику грађана, Закона о Народној банци и Закона о референдуму", истакнуто је да према члану 107. Устава „право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача", а „Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности". У складу са тим наведено је да Одбор за уставна питања и законодавство у делокругу свог рада нема законодавну иницијативу, те према томе не може да иницира измене закона наведених у Мери 3.1.3.1 Наведено је да очекују да све институције које су носиоци законодавне иницијативе изврше своју обавезу у складу са Резолуцијом о законодавној политици и Народној скупштини поднесу извештаје, на основу којих ће Одбор доставити Народној скупштини извештај са предлогом закључка, односно препорукама за даље унапређење законодавне политике, имајући у виду и учешће јавности у законодавном поступку.

Активности

- **израдити и доставити предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини, на основу извршене анализе**
- **усвојити законе о изменама и допунама закона**
- **унапредити Статут/Пословник јединица локалних самоуправа**
- **усвојити измене и допуне Пословника Владе којима се прецизирају критеријуми и начин одржавања јавне расправе**
- **донети пропис којим се ближе уређује организовање и спровођење јавних расправа**

Друга, трећа, четврта, пета и шеста активност доспевају за реализацију у 2015. години

У моменту израде овог извештаја (децембар 2015. године) наведене активности нису реализоване у складу са постављеним индикаторима.

Препоруке

- с обзиром да је дошло до одлагања рокова, из чега можемо да закључимо да ни преостале активности нису, односно неће бити испуњене до краја 2015. године, од суштинског је значаја да се у наредном периоду води рачуна о поштовању нових дефинисаних рокова

Посебне напомене

У кварталним извештајима о испуњености мера из Акционог плана за спровођење Стратегије за борбу против корупције које јединице локалне самоуправе достављају Агенцији за борбу против корупције, у великом броју случајева наводи се да релевантне активности нису испуњене, док је у мањем броју случајева наведено да је реализација у току.

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије одложени су рокови предвиђени за реализацију друге, треће и четврте активности (други и трећи квартал 2016. године и први квартал 2017. године).

Мера 3.1.3.2 - Усвојити закон којим се регулише лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти

Активности

- **израдити Нацрт Закона и доставити Влади**
- **израдити и поднети Предлог Закона Народној скупштини**

Наведене активности нису испуњене у складу са постављеним индикаторима.

Активност

- **усвајање Закона**

Наведена активност доспева за реализацију 2015. године. У моменту израде овог извештаја (децембар 2015. године) наведена активност није реализована у складу са постављеним индикаторима.

Препоруке

- с обзиром да је дошло до одлагања рокова од суштинског је значаја да се у наредном периоду води рачуна о поштовању нових дефинисаних рокова

Посебне напомене

У односу на претходни извештајни период није било промена у вези са реализацијом активности предвиђених мером 3.1.3..2.[27]

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије одложени су рокови предвиђени за реализацију све три активности (четврти квартал 2016. године и први и други квартал 2017. године)

Мера 3.1.3.3 - Усвајање измена и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупцијеи Пословника Владе, како би се утврдила обавеза Владе да даје предлоге закона намишљење Агенцији, као и да мишљење (уколико је достављено у року од 10 дана)приложи уз Предлог закона приликом достављања Народној скупштини

Активност

- **израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона**

Овом активношћу предвиђено је да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона. Активност није испуњена.

Активност

- **поднети Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини**

Овом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини. Активност није испуњена.

Активност

- **усвајање Закона о изменама и допунама Закона**

Трећа активност (Усвајање Закона о изменама и допунама Закона) доспева за реализацију у 2015. години. У моменту израде овог извештаја (децембар 2015. године) наведена активност није реализована у складу са постављеним индикаторима.

Активност

- **изменити Пословник Владе у складу са Законом**

[27]Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, март 2015. године, стр 41

Четврта активност доспева за реализацију у 2015. години. У моменту израде овог извештаја (децембар 2015. године) наведена активност није реализована у складу са постављеним индикаторима.

Препоруке

- неопходно је поштовати новопостављене рокове
- одређене мере унутар циља 4.1. такође ће се пратити и кроз Акциони план за Поглавље 23, те је и у том смислу потребно обратити пажњу на нове рокове, а у циљу испуњења мере у складу са постављеним индикаторима

Посебне напомене

У односу на претходни извештајни период није било промена у вези са реализацијом активности предвиђених мером 3.1.3.3.

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије, у коментару се наводи да се ова мера прати кроз циљ *4.1. Успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа*

Мера 3.1.3.4 - Спровести кампању за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима

Активност

- **направити програм и план кампање**

Прва активност испуњена је у претходном извештајном периоду у складу са постављеним индикатором.[28]

Активност

- **спровести кампању према плану и програму**

Друга активност која доспева за реализацију у 2015. години, у моменту израде овог извештаја (децембар 2015. године), није реализована у складу са постављеним индикаторима.

[28]Ibid. стр 42-43

Препоруке

- с обзиром да је дошло до одлагања рокова, из чега можемо да закључимо да преостала активност није, односно неће бити испуњена до краја 2015. године, од суштинског је значаја да се у наредном периоду води рачуна о поштовању новог дефинисаног рока

Посебне напомене

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије одложен је рок предвиђен за реализацију друге активности (други квартал 2016. године).

Циљ 3.1.4 - Утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновањерезултата рада директора јавних предузећа

Индикатор циља - Анализе према методи случајног узорка (Агенције, Савета, ОЦД, итд.) показују да органи јавне власти доследно примењују усвојене критеријуме и процедуре приликом избора, разрешења и вредновања рада директора јавних предузећа

Мера 3.1.4.1 - Изменити Закон о јавним предузећима тако да се утврде јасни објективни критеријуми за избор, разрешење и начин вредновања рада директора на свим нивоима власти, као и да се уведу механизми одговорности за доследно спровођење ових критеријума

Активност

- **зрадити и доставити Влади Нацрта закона о изменама и допунама Закона тако да се утврде јасни и објективни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата, као и критеријуми на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове. Поред тога, утврдити објективне критеријуме за вредновање рада и разрешење директора**

Прва активност, која доспева за реализацију у 2015. години, у моменту израде овог извештаја (децембар 2015. године) није реализована у складу са постављеним индикаторима.

Активности

- **подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини, на основу извршене анализе; Усвајање Закона о изменама и допунама**

Реализација друге и треће активности, планирана такође за 2015. годину, зависи од испуњености прве активности.

Препоруке

- чини се да је приликом ревидирања Акционог плана можда било потребно дефинисати реалнији рок, али свакако је неопходно са што мање кашњења у односу на редефинисани рок испунити активности у складу са постављеним индикаторима

- предузети одговарајуће мере у смеру веће одговорности и транспарентности у управљању јавним предузећима

Посебне напомене

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину истакнута је потреба за већом одговорношћу и транспарентношћу у управљању јавним предузећима.[29]

Према наводима Министарства привреде Републике Србије[30] у Министарству је формирана радна група и израда Нацрта закона о јавним предузећима је у току. Планирано је да Влада Републике Србије усвоји наведени Нацрт до краја децембра 2015. године.

Међутим, у свом одговору Министарство наводи да, како још увек не постоји коначни текст Нацрта, као и јер текст Нацрта може претрпети измене и у самом поступку припремања материјала (усклађивање са мишљењима других министарстава) за поступак његовог усвајања, релевантни одговори на питања постављена у захтеву[31] не могу бити пружени.

У радној верзији ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије одложен је рок предвиђен за реализацију активности (четврти квартал 2015. године, односно први квартал 2016. године).

[29]Извештај о напретку 2015 - Република Србија, Европска комисија, Брисел, 11. октобар 2015. године, стр 15, види http://goo.gl/8oYaIS
[30] Одговор Министарства правде Републике Србије на послати захтев за приступ информацији од јавног значаја, допис број 7-00-419/2015-32, од 16. децембра 2105. године.
[31] Питања из Захтева су се односила на прву активност мере 3.1.4.1.

Циљ 3.1.5 - Усвојени покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чијеспровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина

Индикатор циља - Доследно спровођење закључака покрајинских и локалних скупштина донетих на основу годишњих извештаја сталних радних тела скупштине о спровођењу покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције

Мера 3.1.5.1 - Израдити моделе акционог плана за борбу против корупције за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине

У вези са реализацијом активности унутар мере 3.1.5.1 није било промена у односу на претходни извештајни период.

Препоруке

- приликом спровођења активности водити рачуна о поштовању нових рокова дефинисаних унутар Акционог плана за Поглавље 23

Посебне напомене

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину истакнута је потреба да се већа пажња усмери на спречавање корупције у локалној управи.[32]

Наведена активност биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23. Увидом у Нацрт акционог плана може се уочити да су промењени рокови за реализацију наведених активности.[33]

[32]Извештај о напретку 2015 - Република Србија, Европска комисија, Брисел, 11. октобар 2015. године, стр 15, види http://goo.gl/8oYaIS
[33]Акциони план за поглавље 23 – Нацрт, септембар 2015. година, активност 2.2.10.36.

Мера 3.1.5.2 - Скупштине аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе усвојиле су акциони план за борбу против корупције за аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и образовале стално радно тело скупштине надлежно да прати спровођење покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције

Такође, када је реч о реализацији активности унутар мере 3.1.5.2 није било промена у односу на претходни извештајни период.

Препоруке

- приликом спровођења активности водити рачуна о поштовању нових рокова дефинисаних унутар Акционог плана за Поглавље 23

Посебне напомене

Наведена активност биће праћена кроз Акциони план за Поглавље 23.

Увидом у тексту Нацрта Акционог плана за Поглавље 23 може се уочити да су промењени рокови за реализацију наведених активности.[34]

Мера 3.1.5.3 - Извршити едукацију одборника/покрајинских посланика (члановаСталног радног тела, али и других) и службеника локалне и покрајинскеадминистрације, о антикорупцијским механизмима, начину и значају надзора надспровођењем покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције

Као и код претходне две мере, можемо констатовати да није било промена у односу на претходни извештајни период, иако је ова мера доспела на реализацију.

Активности унутар ове мере које су доспеле на реализацију тек у 2015. иодини, нису испуњене у складу са постављеним индикаторима.

[34]Акциони план за поглавље 23 – Нацрт, септембар 2015. година, активност 2.2.10.37.

Препоруке

- приликом спровођења активности водити рачуна о поштовању нових рокова

Посебне напомене

У Извештају Бироа за друштвена истраживања о спровођењу локалних планова за борбу против корупције из 2014. године[35] наводи се да је тема борбе против корупције на нивоу градова и општина добила адекватан третман као битан елемент у антикорупцијској политици Србије. То се пре свега огледа у чињеници да је постала један од приоритета у Националној стратегији за борбу против корупције, што није био случај када је почео процес њене измене током 2012. године.
У Извештају такође се наводи да је борба против корупције у 2014. години у највећем броју локалних самоуправа (градови/општине) у којима је усвојен Локални план за борбу против корупције (ЛПБК) у односу на 2013. годину доживела пад, који је уједно највећи у последње четири године.

Локални антикорупцијски форуми (ЛАФ) као тела за примену ЛПБК својим радом су обезбедили очување интегритета (поштовање статута и етичког кодекса). Међутим, највећи број ЛАФ-ова на пољу унапређења услова за рад, својих капацитета, примене мера, повезивања са осталим ЛАФ-овима и промоцији борбе против корупције, понашало се пасивно. Од овог закључка изузетак је ЛАФ Ниш који је успео својим радом и залагањем, пре свега на волонтерском нивоу, да створи услове за свој рад, јачање капацитета, повезивање са антикорупцијским институцијама и медијима. Локалне самоуправе које су усвојиле ЛПБК су биле индифиренте према ЛАФ-у као антикорупцијском телу. Од овог закључка одступа Град Ниш који је са ЛАФ-ом Ниш организовао "Антикорупцијски дијалог" на којем се дебатовало о спорним јавним набавкама.[36]

У складу са дефинисаним активностима у оквиру нацрта Акционог плана за Поглавље 23, односно планираном анализом правног оквира којим је регулисана локална самоуправа на ризике од корупције и израдом модела локалних акционих планова за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине, видимо да се и у наредном периоду очекују даље активности на овом пољу.

Мера 3.1.5.4 - Спроводити кампању за информисање грађана о механизмима покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције

[35]Извештај Бироа за друштвена истраживања о спровођењу локалних планова за борбу против корупције из 2014. године, стр. 6.
[36]Извештај Бироа за друштвена истраживања о спровођењу локалних планова за борбу против корупције из 2014. године, стр 7.

Активност

- **направити програм и план кампање**

Овом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године направи програм и план кампање. Активност није испуњена у складу с индикатором.

Активност

- **спровести кампању према плану и програму**

Ова активност којом је предвиђено да Агенција спроведе кампању према плану и програму, доспева на реализацију у 2015. години. Увидом у ревидирани Акциони план за спровођење Стратегије можемо видети да ни ова активност није реализована, а рокови за реализацију су одложени.

Препоруке

- приликом спровођења активности водити рачуна о поштовању нових дефинисанх рокова

ПРАВОСУЂЕ (3.4)

Опис стања

Корупција и правосуђе се у свим истраживањима јавног мњења спроведеним у Србији последњих година високо рангирају међу проблемима без чијег решавања неће бити могућ економски и друштвени опоравак, излазак из рецесије и успешно интегрисање у међународне и европске токове. У сваком новом извештају међународних организација и институција дају се готово исте препоруке - системске промене на нормативном плану и неселективна, бескомпромисна и ефикасна имплементација.

Бројни су разлози због којих је 2015. година могла бити значајна за борбу против корупције и реформу правосуђа - прошло је 15 година од почетка демократских промена, десет година од усвајања првог стратешког антикорупцијског документа, пет година од "неуспеле" правосудне реформе, припремљен је акциони план за поглавље 23, Стратегија за борбу против корупције и Стратегија реформе правосуђа су на половини свог прописаног животног века.
На жалост, доступни подаци говоре да скоро никакав напредак ни у једној од ових области није начињен, а убрзани процес европских интеграција је, уместо да буде подстицај за корените и свеобухватне промене, на путу да постане пука форма.

Дакле, основни проблеми у Србији су и даље исти - упитна политичка воља; слаб квалитет нормативног оквира; недостатак иницијативе највећег броја субјеката;

неспособност поимања "шире слике"; компликованост хијерархије, структура и координације; ограниченост свих врста капацитета; лоша комуникација; претерана повезаност и међусобна условљеност стратешких докумената; неразумевање приоритета; инертно и формалистичко испуњавање обавеза; нетранспарентност.

Извештај који следи анализира спровођење активности и мера Акционим планом предвиђених за "Правосуђе" као једну од области приоритетног деловања Стратегије за борбу против корупције. Стратешко дефинисање кључних проблема правосуђа и у правосуђу водило је ка формулацији девет циљева чијим остварењем ће се постићи сврха и основни циљ Стратегије – да се корупција отклони у највећој могућој мери.

За реализацију девет циљева осмишљене су 34 мере у оквиру којих је прописано 99 активности за 12 одговорних субјеката[37]. Чврста веза корупције и правосуђа огледа се, између осталог, и у неколико стратешких докумената који их третирају из различитих перспектива. Поред Стратегије за борбу против корупције (и пратећег акционог плана), велики број сличних или чак истих мера и активности предвиђене су Стратегијом за реформу правосуђа, Акционим планом за Поглавље 23, Стратегијом истрага финансијског криминала, Стратегијом за борбу против прања новца и финансирања тероризма и неки сличним документима.

Тим Правног скенера је током рада на овом пројекту био суочен са великим изазовима. Уз већ побројано, кочница у подухвату био је и систем извештавања о остварењу активности, постигнутим резултатима и изазовима при реализацији. Сукоб надлежности органа и тела задужених за праћење примене Стратегије и припадајућег Акционог плана - Агенција за борбу против корупције, Савет за борбу против корупције, Министарство правде, Координационо тело за примену Акционог плана – изазвао је додатну конфузију код одговорних субјеката. Министарство правде се, као координатор у оквиру Владе задужен за међусобну комуникацију, размену искустава и информација на самом почетку примене Акционог плана обавезало да ће објавити приручник који ће помоћи државним органима да схвате своју улогу у Стратегији и Акционом плану. Иста обавеза је била наведена и у прва два нацрта Акционог плана за Поглавље 23, али се од њене реализације очигледно одустало, с обзиром да је трећи Нацрт не превиђа.

На потешкоће узроковане слабим квалитетом Стратегије и Акционог плана већ је указивано, а неки од сликовитих примера су и посебно наглашени у извештају.
И само Министарство правде је у свом документу из 2014. године констатовало "... радна група за израду Стратегије и Акционог плана за борбу против корупције, због обима њихове примене, *није могла да има детаљне податке из сваке области и да на детаљан и прецизан начин предложи све неопходне измене закона, односно да*

[37] Одговорни субјекти су Министарство правде, Влада, Народна скупштина, Високи савет судства (ВСС), Државно веће тужилаца (ДВТ), Врховни касациони суд (ВКС), Републичко јавно тужилаштво (РЈТ), Министарство унутрашњих послова (МУП), Правосудна академија (ПА), председници судова, Тужилаштво за организовани криминал (ТОК) и Криминалистичко-полицијска академија (КПА).

размотри најбољи начин отклањања ризика од корупције"[38]. Разлози из којих се радна група није на време припремила нити прикупила потребне податке из сваке области превазилазе обим овог извештаја.

Мере предузимане у извештајном периоду нису остваривале резултате због којих су осмишљене. Неусаглашеност стратешких докумената и пратећих акционих планова је успоравала, а у неколико случајева чак и заустављала спровођење активности. Како приоритети нису јасно постављени, одговорни субјекти нису ни могли ни знали како да се поставе у ситуацијама када планови одређују различите рокове за исте обавезе. Један од показатеља оваквих закључака је и прописивање различитих решења за исте циљеве и проблеме (нпр, један документ предвиђа доношење правилника, а други закона). Још лошији пример представља пракса неосноване ревизије појединих акционих планова. Да би се избегла одговорност због неостваривања циљева, продуковани су нови нацрти са новим, драстично дужим роковима (нпр, други и трећи нацрт Акционог плана за Поглавље 23). Такође, дешавало се и да акциони планови уз неке стратегије уопште не буду усвојени, чиме се обесмишљавао цео концепт стратешког планирања (нпр, Стратегија истрага финансијског криминала).

Сумњу у искреност политичке воље ствара и пропуштање да се остваре обавезе преузете из међународних уговора. Србија је још 2005. године ратификовала Конвенцију УН против корупције која обавезује државе потписнице на разматрање увођења појединих кривичних дела, поред осталих, и незаконитог богаћења. До дана закључења рада на овом извештају "анализа правног и институционалног оквира ради прецизирања последица „незаконитог богаћења“ (кривичноправне, управне и прекршајне последице)" није завршена.

Пословично слаба тачка и у 2015. години био је и процес усвајања закона. Иако готово да нема циља који се може остварити без барем једног новог, или макар детаљно измењеног и допуњеног закона, ниједан од фундаменталних прописа чије је усвајање планирано и најављивано није донет. Неки нацрти су одавно припремљени, али ни стручна, а камоли шира јавност нема информације зашто Министарство правде и Влада још увек нису предложили Скупштини нпр. нови Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, нови Закон о полицији, нови Закон о Агенцији за борбу против корупције, итд.

Наизглед бурна законодавна активност често ни мало није смислена. На интернет презентацији Министарства правде могу се пронаћи нацрти законских прописа који месецима, без икаквог образложења, не улазе у процедуру, а јавне расправе су одавно завршене. И када коначно дођу пред парламент, дешавало се да предлози буду драстично различити од нацрта на које су давана мишљења, као и да се њихова примена одложи на дужи временски период (нпр, закони о изменама и допунама закона о Високом савету судства и Државном већу тужилаца).

[38]Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: http://www.acas.rs/pracenje-strategije/

Уставном суду је поднета иницијативу за оцену уставности и законитости Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције. Стручна јавност[39], струковна удружења[40], и организације за људска права[41] имали су озбиљне критике на решења у вези тих дуго чеканих правила о избору тужилаца.

Стратегијом реформе правосуђа и Акционим планом за Поглавље 23 идентификована је потреба измене Устава и у делу који се односи на утицај законодавне и извршне власти на процес избора и разрешења носилаца правосудних функција. Имајући у виду све горе наведено, и трајање и сложеност процедуре промене Устава, постоји оправдана бојазан да ће сва пажња и иначе ограничени ресурси бити усмерени на овај процес. Уколико до тога дође, спровођење стратешких документа ће у потпуности отићи у други план, а ионако лош третман ове Стратегије ће се додатно погоршати.

Спровођење Акционог плана

Циљ 3.4.1 - Пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима

Индикатори циља - ВСС и ДВТ имају пуну надлежност и одговорност за буџет правосуђа до краја 2017. године

Један од основних услова за достизање пуне независности судске власти представља правосудни буџет који је у потпуности издвојен од буџета извршне власти. У Стратегији је констатовано да је управљање буџетом правосуђа у надлежности ВСС и ДВТ, али да ова тела још увек нису у потпуности преузела наведене надлежности због недостатка потребних капацитета техничких, административних и стручних.

Акционим планом за остварење овог циља предвиђене су четири мере, са укупно 10 активности.

[39] *"Припреме за избор јавних тужилаца – институционалне и ван институционалне"*, Весна Ракић Водинелић, доступно на http://pescanik.net/pripreme-za-izbor-javnih-tuzilaca-institucionalne-i-vaninstitucionalne/

[40] *УТС: Није јасно којим се критеријумима Влада руководила приликом предлагања кандидата за јавне тужиоце*, доступно на http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:uts-nije-jasno-kojim-se-kriterijumima-vlada-rukovodila-prilikom-predlaganja-kandidata-za-javne-tuzioce&catid=64:saopstenja-za-javnost&Itemid=733

[41] *"Избор политички подобних тужилаца урушава владавину права"*, доступно на http://www.hlc-rdc.org/?p=30911

Мера 3.4.1.1 - Успоставити капацитете ВСС-а и ДВТ-а за планирање и извршење независног буџета

Активност

- **израдити анализу потреба**

Активност није испуњена у складу с индикатором ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

Анализирану активност прати напомена да у израду анализе у области обука треба укључити Правосудну академију. У питању је очигледна омашка у формулисању напомене, јер мера 3.4.1.3 као прве две активности предвиђа израду анализе потреба за стручним усавршавањем запослених у административним канцеларијама, као и израду плана и програма обуке, те за учешћем Правосудне академије овде нема никаквог разлога.

Законом о изменама и допунама Закона о уређењу судова предвиђено је да ВСС од Министарства правде преузме надлежност вршење пуне буџетске надлежности почевши од 1. јуна 2016. године. Делокруг буџетске надлежности ВСС односи се на предлагање буџета за рад судова за текуће расходе, осим расхода за судско особље и одржавање опреме и објеката, и расподелу ових средстава, вршење надзора над ненаменским коришћењем буџетских средстава и вршење надзора над финансијским и материјалним пословањем судова.

Судови у електронској форми достављају своје предлоге финансијских планова ВСС путем апликације за израду буџета БПМИС. ВСС приликом израде буџета за судове анализира добијене податке који се односе на људске ресурсе, предмете у раду, стање опреме, смештајне капацитете и друго. На тај начин ВСС има увид у реалне потребе судова и с тих позиција учествује у припреми буџета Републике Србије. У припреми буџета РС за 2015. годину ВСС је учествовао у складу са Законом о Високом савету судства и Законом о уређењу судова, и предлози финансијских планова за ВСС за 2015. годину и судове за 2015. годину су у прописаном року достављени Министарству финансија[42].

У вези са роком предвиђеним за ову активност, став ВСС је да израду анализе потреба капацитета треба одложити за последњи квартал 2015. године, с обзиром да се ради о потребама које ће наступити тек од 01. јун 2016. године. ВСС најављује да ће благовремено урадити анализу потребних капацитета и приступити осталим радњама ради припреме за вршење буџетске надлежности у пуном капацитету, а све од 01. јун 2016. године.

[42] Извештај ВСС за трећи квартал 2015. године, достављен Агенцији 28. октобар 2015. године

ДВТ се у извештајима[43] за 2015. годину не осврће на анализу потреба као конкретну активност коју је спровело у извештајном периоду. За меру 3.4.1.1 ДВТ наводи да је служба за планирање и извршавање буџета јавних тужилаштава израдила у 2015. години расподелу додељених апропријација сагласно Закону о буџету и Закону о буџетском систему, као и да је на захтев Министарства финансија у мају 2015. године група за буџет урадила извештај о приоритетним областима финансирања и исти доставила наведеном министарству. У извештају за 2014. Агенција је констатовала да ДВТ има у виду потпуно пребацивање буџетске надлежности у 2016. години, и да ће бити израђена нова и допуњена анализа потреба капацитета ДВТ за планирање и извршење буџета[44].

Иако се и ВСС и ДВТ у својим извештајима позивају на анализе потреба, из чега се може закључити да оба тела сматрају да је планирана активност реализована, истраживачки тим није имао увид у поменуте документе и није у могућности да оцени њихов квалитет. Ипак, очигледно је да анализе које су до сада извршене нису сврсисходне, будући да оба одговорна субјекта најављују израде нових анализа у складу са "потребама које ће наступити", с обзиром да се рок за потпуно преношење буџетске надлежности ближи (01. јун 2016. године). Из наведеног се може закључити да постојеће анализе потреба на које и ВСС и ДВТ референрају не испуњавају услов за позитивну оцену о смисленом остварењу активности предвиђене Акционим планом. До истог закључка је дошла и Агенција у свом извештају за 2014. годину.

Препоруке

- дефинисати потребе у смислу реалних недостатака материјалних, кадровских и техничких капацитета (без осврта на постојеће стање), па затим спровести анализу потреба

Активност

- **изменити акт о систематизацији тако да број запослених у Административној канцеларији ВСС-у и ДВТ-у одговара анализи потреба**

Ниједан одговорни субјект није испунио активност ни у року нити у складу са индикатором.

ВСС је у децембру 2014. године донео Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Административној канцеларији ВСС, када је констатовано да број извршилаца у сектору за материјално-финансијско пословање у

[43] Извештаји ДВТ за други и трећи квартал 2015. године, достављени Агенцији 08. јула и 16. новембра 2015. године

[44] *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење* (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

потпуности одговара потребама ВСС[45]. Тренутно ВСС располаже довољним капацитетима за вршење буџетске надлежности, како је то утврђено позитивним прописима, а потребе ВСС у Сектору за материјално-финансијске послове се континуирано прате[46].

ДВТ је на основу израђене анализе потреба и сагласно кадровском плану за 2014. годину израдио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Административној канцеларији ДВТ, који је усвојен 29. маја 2014. године[47]. Пречишћен текст истог правилника ДВТ је донело 04. децембра 2014. године. Правилник предвиђа да се за обављање послова из делокруга Административне канцеларије образују два сектора (за статусна питања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, и за опште и кадровске послове) и две групе (за планирање и извршење буџета јавних тужилаштава, и за финансијско-рачуноводствене послове).

Реализација ове активности у потпуности је условљена израдом сврсисходне анализе потреба, те се активност не може сматрати испуњеном, без обзира што су и ВСС и ДВТ усвојили правилнике о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у административним канцеларијама. Као што је већ речено, анализе потреба из претходне активности нису извршене у складу са општим циљем, сврхом и у духу Стратегије, тако да се ни ове измене аката не могу оценити као деловање у правцу основних постулата борбе против корупције.

Процена испуњености ове активности отежана је лоше формулисаним индикатором, јер евентуална промена броја запослених у административним канцеларијама нема никакав значај уколико није повезана са подизањем капацитета ВСС и ДВТ за планирање и извршење независног буџета.

Активности

- **запослити нови кадар у складу са препорукама анализе потреба**
- **набавити опрему у складу са анализом потреба**

Као и у претходна два случаја, и реализација ове две активности зависи од испуњености условљених задатака. У том смислу, до запошљавања новог кадра, односно набавке опреме треба да дође тек када се спроведу нове анализе најављене у извештајима ВСС и ДВТ. Тек са пажљиво израђеним анализама биће могуће проценити какве су стварне потребе за новим кадром и опремом који треба да омогуће постизање пуне независности, односно самосталности и транспарентности правосуђа у буџетским овлашћењима.

[45] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)
[46] Извештај ВСС за трећи квартал 2015. године, достављен Агенцији 28. октобар 2015.
[47] *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење* (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

Ниједан одговорни субјект није испунио ове две активности, ни у року нити у складу са индикатором.

Трећи нацрт Акционог плана за Поглавље 23 такође предвиђа јачање капацитета ВСС и ДВТ за преузимање буџетских овлашћења, са истим роковима:

- јачање капацитета административних канцеларија ВСС, односно ДВТ у области аналитике, статистике и управљачких капацитета, а у складу са проширењем надлежности ВСС, односно ДВТ (активности 1.1.4.5 и 1.1.4.8) предвиђено је за спровођење у континуитету, почевши од првог квартала 2015. године

- потпуни прелазак буџетских овлашћења са Министарства правде на ВСС, односно ДВТ планиран је за други квартал 2016. године (активности 1.1.4.4 и 1.1.4.7)

Препоруке

- реализовати сваку од активности у складу са реалном анализом потреба

Мера 3.4.1.2 - Успостављање јасних критеријума за избор менаџера у судовима и тужилаштвима

Активност

- **дефинисање и усвајање критеријума**

У извештају за 2014. годину, Агенција је констатовала да ниједан од одговорних субјеката није испунио активност ни у року ни у складу са индикатором. Из навода ВСС и ДВТ[48] јасно произилази да је за увођење менаџера у судове и јавна тужилаштва потребно у потпуности ревидирати предметну активност, у правцу одређивања нових одговорних субјеката и прецизнијег нормативног дефинисања неопходних измена. У новом извештајном периоду није дошло до промена у вези са реализацијом ове мере, те је истраживачки тим оцењује као неиспуњену.

Препоруке

- задужити Министарство правде да, у сарадњи са ВСС и ДВТ дефинише критеријуме, посебно обратити пажњу на терминологију

48 Ibid.

Мера 3.4.1.3 - Укључивање програма обуке и стручног усавршавања запослених у административним канцеларијама ВСС и ДВТ у програм обуке Правосудне академије

Активности

- **израдити анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у административној канцеларији ДВТ и ВСС**
- **направити план и програм обуке у складу са анализом потреба**
- **спроводити план обуке запослених**
- **спроводити годишњу евалуацију**

Агенција је у извештају[49] за 2014. годину констатовала да су прве две активности - израда анализе потреба за стручним усавршавањем запослених у административним канцеларијама ДВТ и ВСС, односно израда плана и програма обуке у складу са анализом потреба испуњене на начин, али не и у року наведеном у Акционом плану. Спровођење плана обуке запослених, као и годишња евалуација, које имају временске одреднице трајно и једном годишње, у 2014. години нису испуњене у складу са индикаторима.

Током 2015. године, ВСС је на основу спроведене анализе потреба и донетог Упутства о организовању и реализовању програма стручног усавршавања запослених у административној канцеларији ВСС поднео предлог пројекта за "Норвешки билатерални програм 2015.", који обухвата реализацију свих обука за запослене у административној канцеларији, у складу са Планом стручног усавршавања запослених у Административној канцеларији ВСС за период од 2015. до 2018. године[50]. Истраживачки тим нема податке о сличним активностима од стране ДВТ.

Према информацијама добијеним од Правосудне академије[51] у вези са укључивањем програма обуке и стручног усавршавања запослених у административним канцеларијама ВСС и ДВТ у програм обуке Правосудне академије, у припреми су следеће активности:

- формирање радне групе за израду анализе потреба за стручним усавршавањем (четврти квартал 2015. године)

49 Ibid.
50 Извештај ВСС за први квартал 2015. године, достављен Агенцији
51 "Правосуђе, извештај Правосудне академије Републике Србије – нови рокови и преглед реализованих активности 2015-2018", Извештај Правосудне академије

- израда плана и програма обуке (други квартал 2016. године)
- спровођење обуке (други, трећи и четврти квартал 2016. године)
- годишња евалуација обуке (четврти квартал 2016. године)

Као што је горе наведено, ВСС и ДВТ се припремају за преузимање пуне буџетске надлежности од 01. јун 2016. године. С обзиром да је за успостављање пуних капацитета за планирање и извршење буџета предвиђено и запошљавање новог кадра (трећа активност у оквиру мере 3.4.1.1), може се претпоставити да су представљени планови Правосудне академије усмерени у том правцу.

Истраживачки тим није имао увид у планове и програме до сада спроведених обука, извештаје о реализацији и евалуацији, нити су му били доступни други подаци који би требало да буду основ за оцену како саме реализације, тако и квалитета реализоване активности. Из наведених разлога, истраживачки тим није у могућности да оцени да ли је активност спровођења обуке запослених испуњена у складу са индикаторима, односно циљевима и сврхом ове антикорупцијске мере и саме Стратегије. Са друге стране, на основу расположивих информација се може закључити да евалуација плана обуке није извршена.

Препоруке

- након преноса надлежности поново израдити анализу потреба, у складу са капацитетима новозапосленог кадра; спровести ново истраживање међу запосленима; понудити конкретну и адекватну едукацију

Мера 3.4.1.4 - Обезбедити транспарентност података о финансирању Високог савета судства и Државног већа тужилаца

Активност

- **објављивање годишњег финансијског извештаја на веб-презентацијама ВСС и ДВТ**

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције путем мере 3.4.1.4. налаже обезбеђивање транспарентности података о финансирању ВСС и ДВТ. Јединoм активношћу из ове мере предвиђено је да ВСС и ДВТ једном годишње објављују годишњи финансијски извештај на својим веб-презентацијама. Такође, на основу Закона о буџетском систему и Правилника о састављању и извештавању буџетских корисника, ВСС и ДВТ су у обавези да квартално и годишње објављују финансијске извештаје. У извештају за 2014. годину, Агенција је констатовала да је 2014. године реализацијом ове активности, и сама мера испуњена за претходни извештајни период.

Према Закону о ВСС и Пословнику о раду ВСС, Високи савет судства усваја годишњи извештај о свом раду до 01. марта текуће године за претходну годину, и подноси га Народној скупштини РС на разматрање и усвајање најкасније до 15. марта текуће године. На седници ВСС одржаној 13. марта 2015. године, усвојен је годишњи извештај о раду за 2014. годину, који обухвата и годишњи финансијски извештај о раду Савета. Извештај је прослеђен на разматрање и усвајање Народној скупштини, и објављен је на сајту ВСС. ВСС је до сада донео шест годишњих извештаја о свом раду, заједно с финансијским извештајима. Сви извештаји налазе се на интернет презентацији ВСС[52].

Државно веће тужилаца једном годишње објављује финансијске извештаје на веб презентацији Већа. ДВТ наведену обавезу испуњава квартално, како је то и прописано Законом о буџету, тако да је на веб презентацији истакнут табеларни приказ за први, други и трећи квартал 2015. године, као и материјални и други финансијски трошкови Раздео 8 - Јавна тужилаштва. У складу са Законом о буџету, извештај за четврти квартал 2015. године биће објављен у јануару 2016. године[53].

Препоруке

- раздвојити извештаје по тематици

Циљ 3.4.2 - Процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима

Индикатор циља - Критеријуми избора, напредовања и одговорности се доследно примењују за оцењивање носилаца правосудних функција (према спроведеној анкети на репрезентативном узорку) до краја 2017. године

Стратегија констатује да је учињен напредак оснивањем Правосудне академије, која ће представљати једини начин за избор будућих носилаца правосудних функција и имати кључну улогу у обезбеђивању примене професионалних стандарда и начела заслуге у правосуђу.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено девет мера, са укупно 23 активности.

[52] Извештај ВСС за трећи квартал 2015. године, достављен Агенцији 28. октобар 2015. година
[53] Извештај ДВТ за трећи квартал 2015. године, достављен Агенцији 16. новембар 2015. година

Мера 3.4.2.1 - Усагласити Закон о судијама и Закон о јавном тужилаштву са Законом о Правосудној академији у погледу критеријума за први избор на правосудну функцију

Активност

- **израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама закона**
- **подношење предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини**
- **усвајање закона о изменама и допунама закона**

У извештају Агенције[54] за 2014. годину констатовано је да су све три активности у оквиру ове мере реализоване, тако да је и сама мера испуњена.

Према наводима из извештаја, Законом о изменама и допунама Закона о судијама и Законом о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву ови закони су у новембру 2013. године усаглашени са законом о Правосудној академији, односно усаглашени су критеријуми за први избор на правосудну функцију.

Међутим, Удружење судијских и тужилачких помоћника Србије поднело је 29. маја 2013. године Уставном суду иницијативу[55] за оцену уставности Закона о правосудној академији. Уставни суд је одлуком од 6. фебруара 2014. године („Службени гласник РС“, 32/14) утврдио да одредбе[56] члана 40. став 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији нису у сагласности са Уставом и да престају да важе даном објављивања у "Службеном гласнику РС"[57].

[54] *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење* (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

[55] *Иницијатива за оцену уставности Закона о Правосудној академији "Сл. Гласник РС", бр 104/2009*, доступно на http://www.ustp.rs/resources/inicijativa%20ustp.pdf

[56] Одредбе прописују да су ВСС и ДВТ дужни да приликом предлагања кандидата за избор судије, односно заменика основног јавног тужиоца, предложе кандидата који је завршио почетну обуку на Правосудној академији. То значи да ако међу пријављеним кандидатима нема оних који су завршили почетну обуку, могу предложити лице које испуњава опште услове за избор; члан 40. став 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији.

[57] Уставни суд је утврдио да се овим одредбама повређује уставно начело једнакости свих пред Уставом и законом јер почетна обука на Правосудној академији може бити вреднована само као један од критеријума за оцену стручности и оспособљености кандидата, а на основу мерила које су законом овлашћени да пропишу ВСС и ДВТ. Оцењено је да се спорним законским одредбама почетна обука на Правосудној академији претвара у услов за обављање функције, па се на тај начин из круга потенцијалних кандидата елиминишу сва лица која је нису завршила, без обзира на процену њихове

У алтернативном извештају[58] БЦБП и УТС за 2014. годину констатовано је да ова одлука говори о недостатку системских реформи у правосуђу Србије.

Проблем са дефинисањем критеријума за први избор на правосудну функцију није у потпуности решен ни у новом извештајном периоду. У другом нацрту Акционог плана за Поглавље 23 (активности 1.3.1.3 и 1.3.1.4) било је предвиђено да се правилницима[59] Државног већа тужилаца, односно Високог савета судства утврди да завршена почетна обука на Правосудној академији представља значајну предност приликом вредновања стручности и оспособљености за избор на судијске, односно тужилачке функције. Рок за ову активност био је први квартал 2015. године.

Како је рок истекао, Трећи нацрт је предвидео да се вредновање почетне обуке ипак уреди законима. Активности 1.3.1.2 и 1.3.1.3 говоре о усвајању закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву и Закона о судијама којима се одређује да се "кандидати који заврше почетну обуку на Правосудној академији изузимају од полагања посебног испита пред ДВТ, односно ВСС", као и да је завршна оцена са почетне обуке на Правосудној академији изједначена са оценом која се добија на наведеном посебном испиту. Рок за доношење ових закона био је трећи квартал 2015. године.

Иако је одлука Уставног суда донета у фебруару 2014. године, нацрти ова два закона су на јавну расправу стављени тек крајем маја 2015. године[60]. У образложењима[61] је

стручности и оспособљености на основу осталих критеријума, за шта не постоји уставноправно утемељење.

[58] Алтернативни извештај "Процена реализације Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године", БЦБП и УТС, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/02/lternativni_izvestaj_BCBP.pdf

[59] Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата приликом предлагања и избора на јавнотужилачку функцију, односно Правилник о критеријумима и мерилима, за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова

[60] *Закључак о спровођењу јавне расправе*; Одбор за правни систем и државне органе, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/files/JT.pdf , http://www.mpravde.gov.rs/files/Sudije.pdf

[61] Одлуком Уставног суда УС ИУЗ број 428/2013 од 12. јуна 2014. године, објављеном у „Службеном гласнику РС”, бр. 111/14 од 15. октобра 2014. године, друга реченица (Државно веће тужилаца дужно је да приликом предлагања кандидата за избор заменика основног јавног тужиоца, предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом) члана 75. став 2. Закона о јавном тужилаштву престала је да важи. Оваква одлука Уставног суда је последица Одлуке Уставног суда ИУз број 497/2011 од 6. фебруара 2014. године, којом су одредбе члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији („Службени гласник РС”, број 104/09), престале су да важе; *образложење Закона о допуни Закона о јавном тужилаштву*

Одлуком Уставног суда ИУз број 427/2013 од 12. јуна 2014. године, објављеном у „Службеном гласнику РС”, бр. 111/14 од 15. октобра 2014. године, друга реченица (Високи савет судства дужан је да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног или основног суда предложи кандидата који је завршио почетну обуку у Правосудној академији, у складу са посебним законом) члана 50. став 4. Закона о судијама престала је да важи. Оваква одлука Уставног суда је у ствари последица Одлуке Уставног суда ИУз број 497/2011 од 6. фебруара 2014. године, објављене у „Службени гласнику РС”, број 32/14 од

наведено да се доносе ради усклађивања са одлукама Уставног суда. Народна скупштина је Закон о допуни Закона о судијама[62] и Закон о допуни Закона о јавном тужилаштву[63] усвојила 18. децембра 2015. године, двадесет два месеца након одлуке Уставног суда. Суштина допуна је следећа:

- у поступку избора кандидата који се први пут бирају стручност и оспособљеност кандидата проверава се на испиту који организује Државно веће тужилаца, односно Високи савет судства

- кандидати за носиоца правосудне функције који се први пут бирају и који су завршили почетну обуку на Правосудној академији нису дужни да полажу испит који организује ДВТ, односно ВСС, већ им се као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији

- ДВТ, односно ВСС прописују програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата

- ДВТ, односно ВСС дужни су да пропишу програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Релевантне одредбе ових закона ступају на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије", а почињу да се примењују од 1. септембра 2016. године.
Имајући све наведено у виду, истраживачки тим не може да процени у којој мери су усвојена решења у складу са циљем и сврхом Стратегије, посебно због чињенице да је примена закона одложена.

Препоруке

- пажљиво израдити критеријуме за избор, у сарадњу са струковним удружењима

Мера 3.4.2.2 - Измена Правилника о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, у циљу повећања транспарентности уписа

20. марта 2014. године, којом су одредбе члана 40. ст. 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији („Службени гласник РС”, број 104/09), престале су да важе; *образложење Закона о допуни Закона о судијама,* доступно на http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php

[62] Закон о допуни Закона о судијама, Сл. гласник РС, бр 106/2015

[63] Закон о допуни Закона о јавном тужилаштву, Сл. гласник РС, бр 106/2015

Активности

- **формирање радне групе за израду нацрта Правилника**
- **израда и усвајање Правилника**

У извештају за 2014. годину, Агенција је закључила да је прва активност испуњена, а да је реализације друге активности у току. Према наводима из извештаја, радна група за измене правилника формирана је у децембру 2013. године, након што је Управни одбор Правосудне академије утврдио правце измена Правилника.

Правосудна академија у се у извештају не осврће на ову активност.

Према расположивим информацијама[64], у фебруару 2014. године основана је радна група[65] за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије, са задатком да изради анализу тренутног стања организације и функционисања Правосудне академије и предложи смернице за реформисање и развој Правосудне академије, а све у циљу унапређења и побољшања њеног рада. Радна група је до дана закључења рада на овом извештају одржала седам састанака[66] и у складу са својим мандатом утврдила смернице и препоруке. Текст смерница је постављен на интернет презентације ДВТ[67] и РЈТ[68] (24. јун 2014), али не и на презентацију Правосудне академије.

Закон о изменама и допунама Закона о Правосудној академији усвојен је 18. децембра 2015. године, али измене и допуне нису релевантне за реализацију ове мере.

Истраживачки тим нема довољно информација да би дао оцену о испуњености ове активности.

Препоруке

- применити начело транспарентности у свим фазама процеса реорганизације Правосудне академије
- све релевантне информације поставити на интернет презентацију Правосудне академије

---

[64] За анализу испуњености ове мере, истраживачки тим је користио информације са интернет презентација Министарства правде (http://www.mpravde.gov.rs), ДВТ (http://www.dvt.jt.rs) и РЈТ (http://www.rjt.gov.rs).

[65] *Основана радна група за израду смерница за реформисање и развој Правосудне академије*, Министарство правде, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5868/radna-grupa-za-izradu-smernica-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije.php

[66] Записници са састанака Радне групе су доступни на http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5875/zapisnici.php

[67] Смернице за реформисање и развој Правосудне академије, доступно на http://www.dvt.jt.rs/doc/Smernice%20radne%20grupe%20za%20izradu%20analize%20za%20reformisanje%20i%20razvoj%20Pravosudne%20akademije.pdf

[68] Смернице за реформисање и развој Правосудне академије, доступно на http://www.rjt.gov.rs/sr/aktivnosti/smernice-i-preporuke-radne-grupe-za-izradu-smernica-za-reformisanje-i-razvoj-pravosudne-akademije

- у што краћем року усвојити нови закон о Правосудној академији

Мера 3.4.2.3 - Промовисање почетне и сталне обуке на Правосудној академији међу студентима правних факултета, судијским и тужилачким помоћницима и приправницима

Активности

- **направити план и програм организовања информативних семинара и израдити информативни материјал**
- **спроводити план информативних семинара и поделити информативни материјал**

У извештају[69] за 2014. годину, Агенција је оценила да ни прва ни друга активност нису испуњене. Према наводима из извештаја, Правосудна академија је навела да су информативни материјали (брошуре, леци, као и ППТ) израђени, али да је потребно и даље радити на развоју промотивних материјала и ускладити их са евентуалним законским изменама. Почетак промовисања почетне и сталне обуке зависиће од последица одлуке Уставног суда и евентуалних измена Закона о Правосудној академији и подзаконских аката Правосудне академије. Промотивне активности су планиране од септембра 2014. године[70].

У новом извештајном периоду, према расположивим информацијама, промотивне активности нису организоване. На интернет презентацији Правосудне академије нема примера информативних материјала.

Истраживачки тим закључује да активности нису испуњене, па тиме ни мера није реализована.

Препоруке

- израдити информативни материјал након завршетка процеса реорганизације и измена релевантих прописа
- поставити на интернет презентацију Правосудне академије све релевантне информације

[69] *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење* (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)
[70] *Ibid.*

Мера 3.4.2.4 - Изменити Закон о Правосудној академији, Закон о Високом савету судства, Закон о Државном већу тужилаца, тако да се уведе обавезна стална обука за све носиоце правосудних функција

Активности

- **израдити и доставити Влади нацрте закона о изменама и допунама закона**
- **подношење предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини**
- **усвајање закона о изменама и допунама закона**

У извештају[71] Агенције се наводи да је Министарства правде известило да је реализација ове мере привремено заустављена с обзиром на одлуку Уставног суда, да је у току израда студије потреба Правосудне академије на којој ради експертски тим који је одржао први састанак 4. јула 2014. године.

Агенција је оценила да мера није испуњена, с обзиром да прва условљавајућа активност није спроведена.

Истраживачки тим нема сазнања о студији потреба, експертском тиму нити резултатима његовог рада. У извештајном периоду једина релевантна активност је усвајање Закона о изменама и допунама Закона о Правосудној академији[72]. Закон је усвојен 18. децембра, и предвиђа, између осталог, измену члана 43. став 2. који се мења и гласи: "Стална обука је обавезна када је то предвиђено законом или одлуком Високог савета судства и Државног већа тужилаца у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије и заменика јавног тужиоца уочених приликом вредновања њиховог рада". Иако су на истој седници Скупштине усвојене измене и допуне и Закона о ВСС и Закона о ДВТ, те измене и допуне нису релевантне за испуњење ове мере.

Имајући у виду да су сви рокови за реализацију ових активности прошли, као и да су усвојене измене само једног од три предвиђена закона, закључак је да мера није испуњена.

Препоруке

- спровести истраживање о потребама носилаца правосудних функција за сталном обуком па у складу са резултатима израдити детаљан програм

[71] *Ibid.*

[72] Закон о изменама и допунама Закона о Правосудној академији, Сл. гласник РС, бр 106/2015

- Дефинисати стриктне критеријуме за обавезну обуку са струковним удружењима

- Усвојити предвиђене измене закона

Мера 3.4.2.5 - Усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни и објективно мерљиви критеријуми и поступци за избор и напредовање носилаца судијске функције (критеријуми који ће бити објективно мерљиви)

Активност

- **израдити и усвојити правилник о критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца судијске функције**

Активност је погрешно формулисана, с обзиром да се ВСС задужује да изради и усвоји ДВА правилника:

- тзв. правила оцењивања (Правилник за избор и напредовање носилаца судијске функције)

- тзв. правила избора (Правилник за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова).

Према наводима из извештаја[73] за 2014. годину, ВСС је 15. априла 2014. године формирао радну групу за израду два документа 1) правилника који ће прописивати критеријуме и поступке за избор и напредовање носилаца судијске функције (правила оцењивања) и 2) правилника за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова (правила избора).

Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова (правила оцењивања) донет је 22. јула 2014. године. На истој седници одлучено је да се у периоду од 1. септембра до 15. децембра 2014. спроведе пилот фаза примене, како би се пре његове званичне примене од 15. јануара 2015. године извршила анализа примене његових одредаба у пракси и евентуално побољшала одређена решења. Након спроведене пилот фазе, ВСС је одлучио да се примена Правилника одложи до 1. јула 2015. године, до када ће размотрити препоруке међународних експерата, као и сугестије послате током пилот фазе.

С обзиром на то да је, поред рада на правилнику о избору судија и председника судова, у току рад и на Правилнику о критеријумима, мерилима, поступку и органима за

[73] *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење* (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

оцењивање рада судијских помоћника, ВСС је сматрао да је целисходно да ова три кључна документа буду усаглашена и да почну истовремено да се примењују.

Агенција је оценила да активност у 2014. години није испуњена.

У новом извештајном периоду, ВСС је навео[74] да је на седници одржаној 7. априла 2015. године Високи савет судства донео одлуку да Министарству правде упути иницијатива за измену и допуну Закона о судијама, на основу којих неуспешна оцена рада судија и председника суда не би била основ за разрешење, као и да се измене законске одредбе како рад судија Врховног касационог суда не би био вреднован.

На седници одржаној 8. маја 2015. године ВСС је донео Правилник о изменама и допунама Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова (правила оцењивања), са изменама сачињеним у складу са препорукама датих од стране Европске комисије.
Овај Правилник представља основ за избор у други суд и напредовање судија и примењује се од 01. јула 2015. године.

ВСС је 4. септембра 2015. године упутио јавни позив за подношење пријава за именовање за председника, чланове и њихове заменике Комисије за одлучивање о приговорима судија и председника судова на поступак вредновања и оцену рада, као и јавни позив за подношење пријава за именовање за председника, чланове и њихове заменике комисија за спровођење поступка вредновања и утврђивање оцене рада. На седници одржаној 22. септембра 2015. године, ВСС је донео Одлуку о образовању Комисије за вредновање рада судија и председника судова.

Министарство правде је доставило ВСС Нацрт закона о допунама Закона о судијама ради давања мишљења. Нацртом закона додаје се члан 45а:

Утврђивање стручности и оспособљености кандидата за судију који се први пут бира
"Стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава се на испиту који организује Високи савет судства.
Успех на испиту изражава се оценама од 1 до 5.

Кандидат за судију који се први пут бира на судијску функцију у основном или прекршајном суду и који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Високи савет судства, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији.

Високи савет судства прописује програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију"

Нацртом закона је такође предвиђено да је ВСС дужан да пропише програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата у року од 90

[74] Извештаји ВСС за први, други и трећи квартал 2015. године, достављени Агенцији

дана од дана ступања на снагу овог закона. ВСС ће у прописаном року, након усвајања закона, донети програм и начин полагања испита, као и акт којим се прописују критеријуми и поступак за избор и напредовање судија[75].

ВСС се у извештајима није изјашњавао у којој је фази рад на трећем документу - Правилнику о критеријумима, мерилима и поступку за оцењивање судијских помоћника.

Други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 за реализацију ове активности као рок је предвиђао први квартал 2015. године. Трећим нацртом овај рок је померен на четврти квартал. Закон о допунама Закона о судијама Народна скупштина усвојен је 18. децембра 2015. године, а почиње да се примењује од 1. септембра 2016. године.

Закључак истраживачког тима је да је активност испуњена у делу који се односи на правила оцењивања (Правилник о критеријумима и поступцима напредовање носилаца судијске функције), и да није испуњена у делу који се односи на правила избора (Правилник о критеријумима и поступцима за избор носилаца судијске функције).

Активност

- **израдити и усвојити правилник о објективним критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца функције заменика јавних тужилаца**

Активност је погрешно формулисана, с обзиром да се ДВТ задужује да изради и усвоји ДВА правилника:

- тзв. правила оцењивања (Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца)

- тзв. правила избора (Правилник за оцену стручности, способности и достојности приликом избора носилаца на јавнотужилачке функције).

ДВТ је, према наводима из извештаја[76] за 2014. годину, након више година рада на критеријумима за вредновање рада јавних тужилаца и достављања радних верзија документа стручњацима ЕК, 29. маја 2014. године усвојио Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (правила оцењивања)[77].

[75] Извештај ВСС за трећи квартал 2015. године, достављен Агенцији 28.10.2015. године
[76] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)
[77] Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, ДВТ, 29. мај 2014. године, доступно на http://www.dvt.jt.rs/doc/Pravilnik%20o%20kriterijumima%20i%20merilima%20vrednovanja%20rada%20javnih%20tuzilaca%20i%20zamenika%20javnih%20tuzilaca%20-%20usvojen%20i%20lektorisan%20tekst%20-%20za%20glasnik.pdf

На истој седници формирано је радно тело за израду критеријума и мерила за оцену стручности, способности и достојности приликом избора носилаца на јавнотужилачке функције (правила избора). Нацрт овог правилника (правила избора) је достављен на мишљење Директорату за проширење ЕУ, свим јавним тужилаштвима у Републици Србији и струковном удружењу.

Усвојени Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (правила оцењивања**)** био је у пробној примени на репрезентативном броју јавних тужилаштава до 15. децембра 2014. године. Сугестије и примедбе су прослеђене члановима радне групе ради даљег разматрања и евентуалних измена Правилника, чија примена почиње од 15. јануара 2015. године. Такође, ДВТ је известио да је израда Правилника за вредновање сложености и тежине предмета у јавним тужилаштвима у току.

Агенција је оценила да активност у 2014. години није испуњена.

У извештају ДВТ[78] се наводи да је ДВТ на седници 14. маја 2015. године донело Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције[79] (правила избора). На седници 04. јуна 2015. године ДВТ је донело Одлуку о садржини и форми текста који се полаже у поступку предлагања кандидата за носиоце јавнотужилачке функције[80].

Стручна јавност је имала озбиљне критике на решења у вези правила избора, односно на Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције. Представник Удружења судијских и тужилачких помоћника је напустио радну групу за израду Правилника[81]. Ово Удружење и Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца су 25. јуна 2015. поднели Уставном суду иницијативу за оцену уставности и законитости[82] Правилника, оспоравајући одредбе члана 9, став 1; члана 15, став 2 и члана 22, став 2. До дана закључења рада на овом извештају Уставни суд није донео одлуку о овој иницијативи. ДВТ је 9. септембра 2015. године објавило оглас за избор јавних тужилаца, а изборни поступак је спроведен према одредбама

[78] Извештај ДВТ за други квартал 2015. године, достављен Агенцији 08. јула .2015. године
[79] Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, ДВТ, 14.мај 2015, доступно на http://www.dvt.jt.rs/doc/Pravilnik%20o%20kriterijumima%20i%20merilama%20za%20ocenu%20strucnosti%20osposobljenosti%20i%20dostojnosti%20kandidata.pdf
[80] Извештај ДВТ за други квартал 2015.године, достављен Агенцији 08. јула 2015. године
[81] Извештај о напуштању Радне групе, Удружење судијских и тужилачких помоћника, доступно на http://www.ustp.rs/
[82] Иницијатива за оцену уставности и законитости Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, Удружење судијских и тужилачких помоћника, доступно на http://www.ustp.rs/resources/250615.inicijativa.pdf

спорног Правилника. Оба удружења[83], стручна јавност[84] и организације за људска права[85] указали су на недостатаке у нормативном оквиру и непримерен утицај извршне власти на избор јавних тужилаца.

Закон о допунама Закона о јавном тужилаштву Народна скупштина усвојен је 18. децембра 2015. године, а почиње да се примењује од 1. септембра 2016. године.

Као и горепоменутим Законом о допунама Закона о судијама, допуна се односила на утврђивање стручности и оспособљености кандидата за заменика јавног тужиоца који се први пут бира:

Члан 77а
У поступку избора заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у јавном тужилаштву проверава се стручност и оспособљеност кандидата. Стручност и оспособљеност кандидата проверава се на испиту који организује Државно веће тужилаца. Успех на испиту изражава се оценама од 1 до 5. Кандидат за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на функцију у основном јавном тужилаштву и који је завршио почетну обуку на Правосудној академији није дужан да полаже испит који организује Државно веће тужилаца, већ се њему као мерило стручности и оспособљености узима завршна оцена на почетној обуци на Правосудној академији. Државно веће тужилаца прописује програм и начин полагања испита на коме се проверава стручност и оспособљеност кандидата."

Закон такође предвиђа да је ДВТ дужан да пропише програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Закључак истраживачког тима је да је активностм испуњена, али не у складу са индикатором циља.

Активност

- **објављени правилници ДВТ-а и ВСС-а на њиховој веб-презентацији**

[83] УТС: Није јасно којим се критеријумима Влада руководила приликом предлагања кандидата за јавне тужиоце, доступно на http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:uts-nije-jasno-kojim-se-kriterijumima-vlada-rukovodila-prilikom-predlaganja-kandidata-za-javne-tuzioce&catid=64:saopstenja-za-javnost&Itemid=733

[84] "Припреме за избор јавних тужилаца – институционалне и ван институционалне", Весна Ракић Водинелић, доступно на http://pescanik.net/pripreme-za-izbor-javnih-tuzilaca-institucionalne-i-vaninstitucionalne/

[85] "Избор политички подобних тужилаца урушава владавину права", доступно на http://www.hlc-rdc.org/?p=30911

Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова ВСС налази се на интернет презентацији ВСС, али у рубрици архива. Оба правилника које је ДВТ усвојило, са пратећим упутствима постављена су на почетну страну интернет презентације ДВТ.

Активност је испуњена у складу са индикатором и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

Препоруке

- за ВСС – сачекати одлуку Уставног суда па у складу са њом усвојити Правилник за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова и Правилник о критеријумима, мерилима и поступку за оцењивање судијских помоћника
- за ДВТ – застати са применом спорног Правилника до одлуке Уставног суда

Мера 3.4.2.6 - Успостављање транспарентности у поступку избора кандидата носилаца судијске функције и функције заменика јавног тужиоца

Активност

- **објављена ранг листа кандидата који су конкурисали, у складу са законском заштитом података о личности**

У извештају[86] за 2014. годину наводи се да је ВСС известио да ће ово питање бити размотрено приликом израде нове одлуке којом ће се прописати критеријуми и мерила за избор и напредовање судија, у складу са мером 3.4.2.5.[87]. ВСС је објавио листу предложених кандидата за избор у судовима у децембру 2014. године, али није објавио листу кандидата за судије, нити образложио одлуке о избору појединачних кандидата.

Поступак избора заменика јавних тужилаца у 2014. години у извештају ДВТ је детаљно описан, али није наведено да је ранг листа кандидата објављена.

[86] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

[87] Мера 3.4.2.5 - Усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни и објективно мерљиви критеријуми и поступци за избор и напредовање носилаца судијске функције (критеријуми који ће бити објективно мерљиви

Агенција је навела да није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на ВСС, и оценила да активност није испуњена у складу са индикатором у делу који се односи на ДВТ.

У свим извештајима за 2015. годину, ВСС даје исто образложење као и 2014. године - да ће ово питање бити размотрено приликом израде нове одлуке којом ће се прописати критеријуми и мерила за избор и напредовање судија.

У извештајима ДВТ се наводи да је у "Службеном гласнику Републике Србије" у мају 2015. године оглашен избор за Републичког јавног тужиоца и за заменике јавних тужилаца у Београду, Врању, Краљеву, Нишу, Новом Саду, Пироту, Прокупљу, Ужицу и Шапцу.

У поступку избора заменика јавних тужилаца, Комисија сачињена од три члана ДВТ обавила је разговоре са 47 кандидата. За кандидате који се први пут бирају за заменике јавних тужилаца, испуњеност критеријума у поступку предлагања кандидата за избор утврђена је на основу мерила писаног и усменог теста. Писани и усмени тест састављала је и вредновала комисија коју образује Веће, а коју чине пет чланова од којих су три носиоци јавнотужилачке функције и два стручна лица[88].

Сви кандидати који су бодовани приликом разговора, и вредновањем рада од стране јавних тужилаца, као и кандидати који се први пут бирају, а који су бодовани путем писаног и усменог теста, рангирани су на ранг листама које је ДВТ објавило на сајту ДВТ.

ДВТ је у септембру 2015. године објавило оглас за избор јавних тужилаца у Републици Србији у "Службеном гласнику РС" број 77/15 на који се пријавило 252 кандидата. Сагласно члану 16, став 5. Правилника, ДВТ је наложило овлашћеним јавним тужиоцима да изврше ванредно вредновање рада кандидата, што су исти и извршили, и оцене о вредновању рада кандидата доставили су ДВТ. За носиоце судијске функције оцене је дала Седница свих судија у судовима у којима судије обављају функцију. Правилником је утврђен степен испуњености критеријума за предлагање кандидата за избор јавних тужилаца, те се поред вредновања стручности и оспособљености, степен испуњености критеријума утврђује на основу представљања програма организације и унапређења рада јавног тужилаштва. Писани тест се спроводи ради утврђивања испуњености критеријума стручности и оспособљености кандидата који није носилац функције. Писани тест је требало да полаже 37 кандидата који нису носиоци јавнотужилачке или судијске функције, тестирању је приступио 31 кандидат, а положило је 13. На седници ДВТ која је одржана 13. новембра 2015. године, ДВТ је усвојило привремену ранг листу за избор јавних тужилаца након спроведеног поступка, на основу збира бодова. Ранг листа је објављена на интернет презентацији ДВТ.

[88] Стручна јавност је имала примедбе на састав комисије, с обзиром да нису утврђени критеријуми за "стручна лица" која учествују у поступку избора, доступно на http://www.pravniportal.com/rezultati-pismenih-testova-kandidata-za-javne-tuzioce-u-srbiji/

Активност

- **објављивање одлуке о избору кандидата уз образложење у складу са критеријумима**

Агенција је у извештају за 2014. годину пренела наводе ВСС да се од јула 2013. године одлуке о избору судија са образложењем објављују у "Службеном гласнику РС". Констатовано је да ДВТ за одлуку о избору кандидата за трајно обављање функције, као и одлуке Народне скупштине о избору кандидата за први избор за заменике јавног тужиоца и четири апелациона јавна тужиоца, које су објављене у "Службеном гласнику РС", није прецизирало да ли су објављене са образложењима.

Агенција је навела да је активност испуњена и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

У свим извештајима за 2015. годину, ВСС наводи, као и у претходном извештајном периоду, да се од јула 2013. године одлуке о избору судија са образложењем објављују у "Службеном гласнику РС".

ДВТ је објавио одлуку о избору кандидата али без образложења.

Иимајући у виду да је ова мера прописана ради успостављања транспарентности у поступку избора носилаца правосудних функција, истраживачки тим оцењује да ни ВСС ни ДВТ нису испунили предвиђене активности. Објава у Службеном гласнику не доприноси већој видљивости поступка избора, те се не може сматрати да је шира јавност упозната са одлукама које се у Гласнику објављују. Листе које је објавило ДВТ, осим броја бодова, не садрже образложење, тако да је и у овом случају општа јавност ускраћена за информације. На основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ДВТ је Фонду за хуманитарно право доставило Програме[89] организације и унапређења рада Тужилаштва за ратне злочине Републике Србије за период 2016.-2020, које подносили кандидати за Тужиоца за ратне злочине.

Препоруке

- истраживачки тим сматра да ДВТ, по основу истог закона, програме свих кандидата треба да постави на своју интернет презентацију.

Мера 3.4.2.7 - Усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни критеријуми и поступци за одговорност носилаца судијске и јавнотужилачке функције

[89] http://www.hlc-rdc.org/?p=30935

Активност

- **спровести одредбе правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности тако да се успостави функционалан систем дисциплинског тужиоца и дисциплинске комисије**

Према наводима из извештаја[90] за 2014. годину, ВСС је 23. јануара 2014. године именовао нове чланове дисциплинских органа. На седници 20. фебруара 2014. године, ВСС је усвојио извештај о раду Дисциплинског тужиоца за 2013. годину. ДВТ је 20. маја 2013. године усвојио Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, када су именовани и дисциплински органи. Измене и допуне Правилника усвојене су 29. маја 2014. године, које су у појединим деловима уподобљене сугестијама ОЕБС.

Агенција је у извештају констатовала да није у могућности да оцени испуњеност активности ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

У новом извештајном периоду, у извештајима[91] ВСС за ову активност се наводи да је дисциплински тужилац 27. фебруара 2015. године поднео извештај о раду ВСС, који је усвојен на седници 13. марта 2015. године. ДВТ констатује да се одредбе Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца спроводе се од стране дисциплинских органа која је изабрало Државно веће тужилаца.

Имајући у виду временску одредницу трајно, истраживачки тим није у могућности да оцени испуњеност активности ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

Активност

- **израдити анализу ефеката примене правилника**

У извештају за 2014. годину ВСС наводи да је стручна служба Административне канцеларије у сарадњи са члановима дисциплинских органа израдила радну верзију Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија, усклађеног са изменама и допунама Закона о судијама. Изради Правилника је претходила анализа примене правилника како би се унапредила постојећа решења, а формирана је и радна група која треба да размотри радну верзију Правилника.

Дисциплински тужилац ДВТ је у фебруару 2014. године доставио извештај ДВТ који садржи анализу рада и поступања по дисциплинским пријавама, податке о структури пријава, броју лица против којих је поднет предлог за вођење овог поступка, као и броју

[90] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

[91] Извештаји ВСС за 2015. годину, достављен Агенцији

одлука Дисциплинске комисије донетих поводом ових предлога. Анализа ефеката Правилника за период од фебруара до децембра 2014. године је била у припреми.

Агенција је констатовала да је, према подацима којима располаже, активност испуњена.

Према наводима[92] ВСС, завршена је радна верзија Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија и његово усклађивање са одредбама Закона о изменама и допунама Закона о судијама и Законику о кривичном поступку. Предходно је извршена анализа примене правилника како би се унапредила постојећа решења. ДВТ се у извештају не осврће на ову активност, с обзиром да је она споведена у претходном извештајном периоду.

Имајући у виду временску одредницу трајно, истраживачки тим није у могућности да оцени испуњеност активности ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

Активност

- **изменити правилнике како би се прецизно дефинисале теже повреде етичког кодекса као и друга унапређења идентификована анализом ефеката примене**

У извештају за претходни извештајни период се наводи да је ВСС констатовао да је Законом о судијама прописано да кршење одредаба Етичког кодекса у већој мери представља дисциплински прекршај, па је дефинисање тежих повреда етичког кодекса предмет законске регулативе, а не правилника. ДВТ је усвојио етички кодекс чланова 3. јуна 2014. године.

Агенција је констатовала да активност није испуњена у делу који се односи на ВСС, као и да је испуњена у делу који се односи на ДВТ.

У алтернативном извештај БЦБП и УТС за 2014. годину је изнет став да није целисходно мењати Правилник док не буде припремљен текст закона којим ће бити промењен нормативни оквир.

ВСС у извештају констатује да је на седници одржаној 8. маја 2015. година донео Правилник о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова. У извештају ДВТ се наводи да се одредбе Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца спроводе.

Истраживачки тим није у могућности да оцени испуњеност активности ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

Други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 предвиђао је да ће се током другог и трећег квартала 2015. године спровести анализа нормативног оквира којим се уређују

[92] Извештај ВСС за први квартал 2015. године, достављен Агенцији

разлози за разрешење судија, односно тужилаца ради њиховог прецизирања, затим надлежности за вођењедисциплинског поступка и доношење одлуке ради преиспитивања двоструке надлежности Дисциплинске комисије, као и рок застарелости дисциплинског прекршаја.

Мера 3.4.2.8 - Извршити анализу о томе који подаци би требало да се сматрају тајним уличном листу и ускладити Закон о јавном тужилаштву и Закон о судијама са Законом отајности података и Законом о Агенцији за борбу против корупције

Активност

- **спровести анализу о томе који подаци би требало да буду тајни у личном листу и анализу усклађености са наведеним законима**

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати уз учешће Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Министарства правде.

Активности

- **израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама закона**
- **подношење предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини**
- **усвајање закона о изменама и допунама закона**

Према наводима из извештаја[93] за 2014. годину, ВСС је у сарадњи са USAID припремио електронску базу података о судијама, која садржи и податке који су Законом о уређењу судова прописани као садржина личног листа. ВСС је 20. маја 2014. године утврдио образац личног листа за судије. Израђена је апликација за лични лист, а запослени у Административној канцеларији ВСС и запослени у судовима похађали су обуку у вези са обрадом података везаних за лични лист.

ДВТ је спроводио одређене активности у вези са анализом, а у складу са Законом о јавном тужилаштву, Законом о тајности података и Законом о Агенцији за борбу против корупције. ДВТ се дописом обратио Поверенику, али Повереник није доставио мишљење који подаци би требало да се сматрају тајним у личном листу.

[93] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

Према налазима Агенције у 2014. години, прва активност није испуњена, па су следствено и преостале три остале нереализоване, тако да ни сама мера није остварена. У новом извештајном периоду ВСС је навео да су председници судова и овлашћена лица током 2015. године електронским путем у оквиру затворене мреже уносили податке у лични лист. ДВТ се у извештајима није осврtao на реализацију ових активности.

Закључак истраживачког тима је да у извештајном периоду ниједна од активности није спроведена, те ни мера није испуњена.

Препоруке

- формирати радну групу, уз обавезно учешће Повереника
- у складу са резултатима извршити евентуалне измене прописа

Мера 3.4.2.9 - Успостављање поступка редовног објављивања статистичких података и праксе поступања дисциплинских органа ВСС и ДВТ који се односе на број пријава, врсте повреда, врсте и број одлука, рок у којем је решено

Активност

- **објављивање статистике на сајту ВСС/ДВТ на полугодишњем нивоу**

Према наводима из извештаја[94] за 2014. годину, од формирања дисциплинских органа ВСС, извештај Дисциплинског тужиоца је саставни део годишњег извештаја о раду ВСС. У току је разматрање новог текста Правилника. Сви годишњи и шестомесечни извештаји о раду Дисциплинског тужиоца и Дисциплинске комисије налазе се на интернет презентацији ВСС. ДВТ на својој интернет презентацији објављује квартално статистичке податке из праксе поступања дисциплинских органа који се односе на број пријава, врсту повреде и број одлука.

Агенција је констатовала да је реализацијом активности у оквиру мере и сама мера испуњена за извештајни период.

У новом извештајном периоду, ВСС у извештајима[95] наводи да је извештај о свом раду за 2014. који је дисциплински тужилац поднео ВСС 27. фебруара 2015. усвојен на седници ВСС 13. марта 2015. године. ВСС је на седници одржаној 8. маја 2015. године донео Правилник о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова, који је заменио Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија. Нови Правилник садржи одредбу да председник

[94] Ibid.
[95] Извештаји ВСС за први, други и трећи квартал 2015. године, достављени Агенцији

Дисциплинске комисије подноси годишњи извештај о раду Дисциплинске комисије ВСС најкасније до 1. марта текуће године за претходну годину, као и увек када ВСС то затражи.

Извештаји[96] Државног већа тужилаца наводе да ДВТ квартално објављује статистичке податке из праксе поступања дисциплинских органа који се односе на број пријава, врсту повреде и број одлука. Објављивање статистике врши се на сајту Државног већа тужилаца. Израђен је и објављен извештај за период од 01. јануара до 31. маја 2015. године, а у току је израда извештаја поступања дисциплинских органа за период од 31. маја 2015. до 30. новембра 2015. године.

На интернет презентацији ДВТ постављен је извештај[97] са статистичким подацима поступања дисциплинских органа ДВТ за период од 01. јануара 2015. до 30. новембра 2015. године, у којем се наводи да је у уписнику Дисциплинског тужиоца евидентирано 250 предмета у којима је поднета дисциплинска пријава. Од укупног броја предмета, дисциплинске пријаве су поднете против 299 носилаца јавнотужилачке функције, и то против 100 јавних тужилаца и 199 заменика јавног тужиоца. У извештају се даље наводи број одбачених пријава, број предмета који су у поступку провере постојања елемената евентуалног дисциплинског прекршаја, као и број предмета у којима је поднет предлог за вођење дисциплинског поступка.

Извештај је постављен у рубрици "извештаји"[98], иако интернет презентација ДВТ има и рубрику "одлуке дисциплинских органа"[99] која је празна.

У складу са наведеним, закључак је да је активност, па тако и мера, испуњена.

Препоруке

- извештаје са подацима и праксом поступања дисциплинских органа постављати у за ту намену формиране рубрике на интернет презентацијама

Циљ 3.4.3 - Развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичномгоњењу коруптивних кривичних дела

Индикатор циља - Број поступака за кривична дела са елементима корупције који су резултирали пресудама увећан за 30% до краја 2017. године, у односу на 2012. годину

[96] Извештаји ДВТ за други и трећи квартал 2015. године, достављени Агенцији 08. јула и 16. новембра 2015. године
[97] Статистички подаци поступања дисциплинских органа Државног већа тужилаца, доступно на http://www.dvt.jt.rs/doc/izvestaji/24.12.2015%20statisticki%20podaci%2001%2001%2015%20%20%20-%2030%2011%202015.pdf
[98] http://www.dvt.jt.rs/izvestaji.html
[99] http://www.dvt.jt.rs/odluke-disciplinskih-organa.html

Стратегија у вези са овим циљем констатује бројне потешкоће у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела. Како би се развило и унапредило ефикасно и проактивно поступање, Акционим планом је предвиђено развијање процеса проактивних истрага, јачање капацитета правосудних органа, мултидисциплинарна обука, као и измена правног оквира.

Проблеми на које Стратегија овде указује односе се на недостатке који отежавају поступање правосудних органа при откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела. Готово све мере које из циља 3.4.3. произилазе усмерене су на потребу за унапређењем, односно континуираним унапређивањем процеса спровођења кривичне истраге. На сасвим другу страну, односно у оквир другог, одвојеног циља (по)стављено је спровођење кривичног поступка - циљем 3.4.8. планирају се мере за јачање капацитета носилаца правосудних функција који кривични поступак спроводе.

Несумњиво је да постоји генерална потреба за јачањем капацитета правосудних органа у свим сегментима њиховог рада, па није јасно зашто су акционим планом прописане две одвојене групе мера, које предвиђају идентичне активности. Овај закључак се посебно односи на мере 3.4.3.4.[100] и 3.4.8.1[101] - и једном и другом се налажу анализа потреба, повећање броја тужилаца, њихова специјализација и обука.

Оваквим раздвајањем се додатно усложњава реализација ионако сложених и захтевних задатака стављених пред одговорне субјекте. Недоумице које су се јавиле на самом почетку спровођења Акционог плана нису разрешене, иако се, према тумачењу[102] Министарства правде, не ради о "дуплирању" активности. Последице оваквог конфузног стања се, између осталог, рефлектују и на извештавање о испуњавању предвиђених обавеза.

Акционим планом за остварење овог циља предвиђено је следећих седам мера, и укупно 21 активност.

Мера 3.4.3.1 Креирати програм мултидисциплинарних обука за вођење проактивних истрага за полицију, Војнобезбедносну агенцију, тужилаштво и суд

Активност

- **извршити анализу досадашњих искустава у области законитости и прихватљивости доказа прикупљених у поступку истраге и примењивости посебних истражних радњи**

[100] 3.4.3.4 - Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење проактивних истрага
[101] 3.4.8.1 - Ојачани капацитети правосудних органа за спровођење кривичног поступка
[102] Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на http://www.acas.rs/pracenje-strategije/

У извештају[103] за 2014. годину констатовано је да је, према подацима којима Агенција располаже, активност испуњена у складу са индикатором у делу који се односи на РЈТ, док није било могућности за оцену испуњеност активности у делу који се односи на ВКС. У 2015. години није било достуоних информација о овој активности, па се не може извући закључак о њеној испуњености.

Активност

- **резултати анализе интегрисати у програм обуке**

Истраживачки тим није у могућности да оцени испуњеност ове активности за извештајни период.

Активност

- **припремити приручник за примену специјалних истражних техника**

У извештају Правосудне академије[104] наведено је да су у 2015. години издата два приручника (Вештина вођења поступка за јавне тужиоце и Водич за примену Законика о кривичном поступку). Према сазнањима истраживачког тима, планира се и припрема приручника за примену специјалних техника. Имајући у виду да је рок за ову активност истекао још 2014. године, као и да нема назнака када се очекује израда приручника, закључак је да активност није испуњена.

Активност

- **спроводити план обуке и поделити приручнике са упутствима**

С обзиром да не постоје подаци о плану и програму обуке, као и да приручник није припремљен, закључак је да активност није испуњена.

Препоруке

- израдити приручник у електронској верзији

Мера 3.4.3.2 - Спроводити и развијати процес проактивних истрага

[103] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

[104] "Правосуђе, извештај Правосудне академије Републике Србије – нови рокови и преглед реализованих активности 2015-2018", Извештај Правосудне академије

Активност

- **оформити статистику о покренутим проактивним истрагама (примена специјалних техника и поступање на основу сопствене иницијативе полиције и тужилаштва)**

У извештају[105] за 2014. годину Агенција је навела да активност није испуњена у складу са индикатором у делу који се односи на РЈТ, док за део који се односи на МУП није у могућности да оцени испуњеност активности.
Истраживачки тим је на посредан начин дошао до информације да је предметна статистика оформљена. Имајући у виду да индикатор за ову активност "повећан број покренутих проактивних истрага у односу на претходну годину" о чему нема сазнања, истраживачки тим није у могућности да оцени испуњеност активности.

Активност

- **водити евиденцију о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела**

Агенција је у извештају[106] за 2014. годину констатовала да активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ, док за Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на МУП.

Као и у случају претходне активности, истраживачки тим је информисан да се у јавним тужилаштвима води евиденција о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела. Како је индикатор за оцену реализације "успостављена евиденција" у коју истраживачки тим није имао увид, закључак је да нема могућности за оцену испуњености.

Препоруке

- водити транспарентнију евиденцију

Мера 3.4.3.3 -Изменити Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела тако да се уведе обавеза МУП-а да уз кривичну пријаву тужилаштву доставља и извештај о финансијској истрази

[105] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf),
[106] Ibid.

Активност

- **израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона**

Према оцени Агенције у извештају за претходну годину[107], ова активност није испуњена. Како је од израде Нацрта закона зависила реализација две преостале активности[108] из ове мере, Агенција је закључила да нису реализоване у складу с индикатором, с обзиром да претходна условљавајућа активност није испуњена.
Према наводима из извештаја[109], радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела је формирана, али Нацрт у 2014. години није израђен.

У извештају[110] Генералног секретаријата Владе Републике Србије наведено је да је одбор за правни систем и државне органе на седници одржаној 10. септембра 2015. године утврдио Програм јавне расправе о тексту Нацрта закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Наведена јавна расправа је одржана од 10. до 30. септембра 2015. године. Министарство правде ће, по окончаној јавној расправи о тексту Нацрта закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, Влади доставити у процедуру наведени нацрт закона. Као препорука за даље поступање, наведено је да је потребно ускладити рок из Акционог плана са роком из Другог нацрта Акционог плана за Поглавље 23, који предвиђа измене и допуне наведеног закона за четврти квартал 2015. године.

Ова препорука Владе не треба да буде узета у обзир, с обзиром да је Трећим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 као активност 2.3.5.1. предвиђено доношење Закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичних дела (у складу са претходно урађеном анализом побољшања ефикасности, на основу Директиве ЕУ 2014/42.), али је рок померен за други квартал 2016. године.
Нацрта закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, члан 16а:

"Када полиција подноси јавном тужиоцу кривичну пријаву за кривично дело из члана 2. овог закона дужна је да достави и податке о имовини осумњиченог и трећег лица који су прикупљени у предистражном поступку".

---

[107] Ibid.

[108] Друга активност: Подношење Предлога закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини; рок: пет месеци (до 6. фебруара 2014.); одговорни субјекти: Влада; Трећа активност: Усвајање Закона о изменама и допунама Закона; рок: шест месеци (до 6. марта 2014. године); одговорни субјекти: Народна скупштина

[109] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

[110] Извештај Владе Републике Србије за трећи квартал 2015. године, достављен Агенцији

Полазећи од чињенице да је предметна активност формулисана као обавеза израде и достављања Влади Нацрта закона о изменама и допунама Закона, да је Министарство правде било у обавези да у року од три месеца, дакле до 6. децембра 2013. године, реализује овај задатак, као и да је нацртима акционог плана за Поглавље 23 рок за ову активност неколико пута померан, истраживачки тим закључује да активност није испуњена.

Препоруке

- усвојити законске измене у најкраћем року

Мера 3.4.3.4 - Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење проактивних истрага

Као што је већ речено у уводу анализе мера превиђених овим циљем, неке од потешкоћа у реализацији активности узроковане су раздвајањем откривања и гоњења од спровођења поступка за коруптивна кривична дела.

Активност

- **израдити анализу потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом**

У извештају[111] за 2014. годину, Агенција је констатовала да су и РЈТ и ДВТ извршиле анализе потреба и на тај начин испуниле активности за које су биле задужене у оквиру ове мере. ДВТ је као одговорни субјект био задужен за исту обавезу и мером 3.4.8.1

Извештаји о реализацији у 2015. години не осврћу се на ову активност.

Активност

- **повећан број заменика јавног тужиоца, у складу са анализом, који поступају у предметима коруптивних кривичних дела у ТОК, посебна одељења Виших тужилаштва**

Агенција је у извештају[112] навела да је активност испуњена у складу с индикатором и у делу који се односи на РЈТ и у делу који се односи на ДВТ. Према доступним информацијама, током 2015. године није повећаван број заменика по овом основу.

[111] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)
[112] Ibid.

Активности

- **направити план и програм специјализације заменика јавних тужилаца и судија на основу анализе потреба**
- **спроводити план специјализације**

Оцењивање реализације ове две активности је отежано из три разлога – није јасно каква специјализација[113] је у питању, с обзиром да је одговорни субјект Правосудна академија; специјализација заменика јавних тужилаца (у оквиру система јавног тужилаштва) извршена је 2008.[114] и 2010. године[115]; најзад, ова активност је (за тужиоце) предвиђена мером 3.4.8.1, али је стављена у задатак РЈТ и ДВТ.

Према извештају Правосудне академије, обука је у току од 2013. године, одржан је тренинг за тренере, одређени су предавачи и утврђен план за 50 семинара, а израђен је и приручник за примену ЗКП.

Агенција је у извештају[116] констатовала да није у могућности да оцени испуњеност предметних активности. Следећи наведено, истраживачки тим је и у овом извештајном периоду дошао до истог закључка.

Препоруке

- спојити ову меру са мером 3.4.8.1 ради уштеде и координираног рада на капацитетима за све фазе кривичног поступка
- израдити нову анализу потреба, у складу са најављеним изменама релеватних прописа
- пажљиво користити терминологију у дефинисању задатака

Мера 3.4.3.5 - Континуирана обука судија и тужилаца из области финансијске истраге

[113] Истраживачки тим претпоставља да је у питању омашка у формулацији, с обзиром да Правосудна академија нема организациону надлежност у правосуђу. Активност се вероватно односи на специјалистичку обуку
[114] Формирана су одељења за борбу против корупције у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу
[115] У истим градовима одељења за борбу против корупције формирана су у апелационим јавним тужилаштвима
[116] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

Активности

- **направити план и програм обуке, и израдити приручник за обуке**
- **ДВТ и ВСС прописују сваке године обавезан број дана обука за судије и тужиоце**
- **спроводити план обуке и поделити приручнике за обуку**

У извештају[117] за 2014. годину, Агенција је констатовала да за прву и трећу активност (израду приручника и плана обуке; спровођење обуке) није у могућности да оцени испуњеност за извештајни период, док је обавеза прописивања обавезног броја дана обуке оцењена као неиспуњена, и у делу који се односи на ВСС, и у делу који се односи на ДВТ.

У извештају се такође наводи да Правосудна академија у редовним годишњим програмима има дводневне и петодневне радионице на тему финансијских истрага, да су обуке редовно реализоване током 2011, 2012. и 2013. године, а обуке за 2014. годину су планиране од септембра.

ВСС је у извештају навео да ће активност бити реализована након што Правосудна академија достави план и програм обуке и приручник за обуке, док ДВТ као разлог за нереализацију наводи да Правосудна академија није доставила одговор на допис који се односи на капацитет и могућности у вези са организовањем обавезне обуке за тужиоце.

У вези са реализацијом активности у 2015. години, извештаји одговорних субјеката су произвели недоумицу. ДВТ се у извештајима није осврнуо на ову меру. ВСС је у првом кварталном извештају[118] навео да је почетком априла 2015. године Правосудна академија ВСС доставила Предлог програма почетне обуке и Предлог програма сталне обуке, те да ће на једној од наредних седница ВСС размотрити достављене предлоге програма обуке. Већ у следећем извештају[119], ВСС је активност оценио као реализовану, уз информацију да је ВСС на седници одржаној 21. априла 2015. донео одлуку о утврђивању предлога програма почетне обуке за 2015. годину за судије и запослене у судовима, и дао сагласност на предлог програма сталне обуке за судије за 2015. годину. Правосудна академија у свом извештају[120] за меру 3.4.3.5. наводи да је радна група формирана у другом кварталу 2014. године, када је и израђен програм обуке. Израда приручника са упутствима је планирана за трећи, односно четврти квартал 2016. године. У извештају се такође наводи да се обука континуирано спроводи од априла 2014. године, а да је током 2015. спроведено укупно пет обука за судије и тужиоце.

[117] Ibid.
[118] Извештај ВСС за први квартал 2015. године, достављен Агенцији
[119] Извештај ВСС за други квартал 2015. године, достављен Агенцији 28. јула 2015. године
[120] "Правосуђе, извештај Правосудне академије Републике Србије – нови рокови и преглед реализованих активности 2015-2018", Извештај Правосудне академије

Истраживачки тим није у могућности да оцени испуњеност ових активности у 2015. години, с обзиром на контрадикторне информације добијене од одговорних субјеката. Образложење ВСС наводи на закључак да предлози програма обука које је ВСС добио, и на које је дата сагласност, нису у вези са овом мером која предвиђа континуирану обуку из области финансијске истраге (на пример, поменут је предлог програма почетне обуке за запослене у судовима). Са друге стране, подаци Правосудне академије не указују о каквој се радној групи ради, и да ли су израђени програм обуке и најављени приручник у вези са финансијским истрагама.

Препоруке

- израдити нови план и програм обуке, у складу са новим прописима који регулишу ову материју

Мера 3.4.3.6 - Измена правног оквира којим би се омогућило упућивање припадника МУП у ТОК

Активност

- **израдити анализу о томе који закони би требало да се измене како би се омогућило упућивање припадника МУП-а у ТОК**
- **израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама закона**
- **подношење предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини**
- **усвајање закона о изменама и допунама закона**

Агенција у свом извештају за 2014. годину није оценила испуњеност ове активности, с обзиром на то да је анализа из прве активности показала да је ова активност непотребна. Агенција је такође навела да ће ову меру сматрати испуњеном након што буде закључен меморандум о сарадњи између МУП и ТОК који ће давати веће гаранције да ће се приступити испуњењу циља због којег је ова мера предвиђена Акционим планом.

Према наводима из извештаја, поводом ове мере израђена је анализа која је показала да се сврха мере може постићи и без измене важећих прописа. На координационом састанку са Министарством правде, одржаном 5. децембра 2013. године[121],

[121] Истраживачки тим сматра да је овде битно напоменути да је радни састанак одржан 5. децембра 2013. године, дан пред истицање рока (6. децембар 2013. године) за подношење Предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини

представници одговорних субјеката постигли су потпуну сагласност о одступању од испуњења ове мере, зато што одредба члана 9. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела пружа довољан основ за упућивање припадника МУП у ТОК. На састанку је договорено да се за регулисање свих детаљнијих питања закључи меморандум о сарадњи између МУП и ТОК, чији ће предлог сачинити МУП.

Иако ова мера, онако како је формулисана, није испуњена, може се рећи да је њена сврха испуњена, што ће допринети и отклањању проблема због којих је нашла своје место у Акционом плану, а који је у Стратегији дефинисан као недовољно добра комуникација јавног тужилаштва и полиције, због чега је потребно законом омогућити упућивање на одређено време полицијских службеника у јавно тужилаштво. Такође, ове активности би требало да допринесу и остварењу одговарајућег циља из Стратегије, који предвиђа развијање ефикасног и проактивног поступања у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела. Одељење за нормативне послове Секретаријата МУП је 12. децембра 2013. године Управи криминалистичке полиције доставило Предлог меморандума о сарадњи између МУП - Дирекција полиције и ТОК[122].

Према расположивим информацијама, до потписивања меморандума није дошло ни у 2015. години. Министарство унутрашњих послова у извештају[123] наводи идентично образложење[124] као и у 2014. години, док се ТОК не осврће на ову активност. Може се претпоставити да се од закључивања меморандума одустало, по процени истраживачког тима, из следећих разлога:

- припремљени су нацрти новог Закона о полицији и новог Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције

- донета је Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године[125] којом се, између осталог, у циљу отклањања недостатака у комуникацији и сарадњи у "сваком државном органу чија је надлежност таква да долазе у контакт са чињеницама везаним за финансијски криминал, а које могу бити доказ у кривичном поступку или водити до доказа", предвиђа увођење службенике за везу са јавним тужилаштвом и полицијом.

[122] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

[123] Извештај МУП за први квартал 2015. године, достављен Агенцији 25.маја 2015. године

[124] Одељење за нормативне послове Секретаријата МУП је 12. децембра 2013. године Управи криминалистичке полиције доставило Предлог меморандума о сарадњи између МУП - Дирекција полиције и ТОК

[125] Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године, Влада Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 43/2015, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/vest/8960/strategija-istraga-finansijskog-kriminala-za-period-od-2015-do-2016-godine.php

Закључак је да предвиђена модификована активност није испуњена.

Препоруке

- конкретније дефинисати задатке и изазове који би требало да буду регулисани

Мера 3.4.3.7 - Усаглашавати евиденцију судских депозита са стањем КПД предмета (Corpus delicti предмети), а нарочито опојних дрога и новца

Активност

- **ажурирати и сравнити евиденцију и стање КПД предмета у судским депозитима**

У извештају[126] за 2014. годину, Агенција је констатовала да није у могућности да оцени испуњеност ове активности. Такође, дата је препорука Министарству правде да размотри одговарајуће измене ове мере, у циљу промене одговорног субјекта који ће вршити контролу да ли судови заиста ову меру испуњавају.

Агенција нема надлежност, као ни капацитете, да проверава да ли је ова активност испуњена у складу с индикатором, односно да ли евиденције у судским депозитима заиста приказују тачно стање у КПД предметима.

Истраживачки тим дели мишљење Агенције и закључује да није у могућности да оцени испуњеност ове активности.

Препоруке

- успоставити надлежност Врховног касационог суда за спровођење надзора над извршењем ове мере

[126] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

Циљ 3.4.4 - Унапређено материјално кривично законодавство и усклађено самеђународним стандардима

Индикатори циља: Све ГРЕКО препоруке су спроведене; сви неопходни УНКАК стандарди су постигнути

Акционим планом за остварење овог циља предвиђене су следеће четири мере, са укупно 10 активности:

Измене и допуне Кривичног законика ради његовог усклађивања са препорукама међународних организација и међународним стандардима постављене су као претходне условљавајуће активности без чијег остварења није могуће спровођење кампање ни обука припадника правосуђа и полиције**.** Сви рокови прописани за реализацију активности везаних за измене и допуне Законика су прошли. У извештају за 2014. годину, Агенција је констатовала да је, према извештају Министарства правде, реализација прве две активности била у току, и да ће у оквиру TAIEX програма бити спроведене анализе неопходних измена (иако таква обавеза не постоји у Акционом плану).

Одбор за правни систем и државне органе Владе је на седници одржаној 29. априла 2015. године донео закључак о утврђивању програма јавне расправе о тексту Нацрта закона о изменама и допунама Кривичног законика, која је организована од 4. маја до 3. јуна 2015. године.

У Нацрту закона који је стављен на увид јавности није прописано кривично дело незаконито богаћење, а Министарство правде се у образложењу предложених измена и допуна које се тичу кривичних дела против привреде не позива на ГРЕКО препоруке и УНКАК стандарде. Агенција за борбу против корупције је Министарству правде доставила мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика, у којем се констатује да Нацрт не предвиђа све потребне измене предвиђене Стратегијом и пратећим акционим планом, односно да није извршено потребно додатно усаглашавање са међународним стандардима који произлазе из потврђених међународних уговора[127].

Мера 3.4.4.1 - Измене и допуне Кривичног законика тако да се уведе кривично дело Незаконито богаћење

[127] Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика, Агенција за борбу против корупције, доступно на http://www.acas.rs/izmene-krivicnog-zakonika-potrebno-dodatno-uskladjivanja-sa-medjunarodnim-standardima/?pismo=lat

Активности

- **израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика**
- **подношење Предлога закона о изменама и допунама Кривичног законика Народној скупштини**
- **усвајање Закона о изменама и допунама Кривичног законика**

Према извештају Агенције[128], Република Србија је 2005. године ратификовала Конвенцију УН против корупције (UNCAC), којом су, између осталог, државе потписнице обавезане на разматрање увођења појединих кривичних дела. Конвенција прописује да свака држава уговорница треба да размотри, у складу са одредбама и основним начелима свог уставно-правног система, могућност усвајања законских и других мера које могу бити потребне како би се као кривично дело, када се почини намерно, утврдило незаконито богаћење.

Увођења кривичног дела Незаконито богаћење путем измена и допуна Кривичног законика није експлицитно предвиђено у трећем нацрту Акционог плана за Поглавље 23[129]. Активност 2.2.4.1 из овог документа - "Спровести анализу правног и институционалног оквира ради прецизирања последица „незаконитог богаћења“ (кривично-правне, управне или прекршајне последице), узимајући у обзир постојеће механизме и на основу њених резултата изменити важеће прописе или донети нове" - постављена је условљавајуће у односу на меру 3.4.4.1 из Акционог плана за борбу против корупције.

Овим се, на известан начин, исправља пропуст начињен у Акционом плану. Наиме, планом за реализацију поменуте мере није предвиђена анализа нормативног оквира у циљу евентуалних консеквентних измена и допуна Кривичног законика, иако је у рубрици "потребни ресурси" за израду Нацрта закона предвиђено 1.600.000 динара за информације о најбољим праксама и трошкове јавне расправе.
Премда се оваква пракса "дупле" и "условљавајуће" регулације у различитим стратешким документима показала као извор бројних проблема при реализацији реформских циљева, у овом случају се може сматрати оправданом. Искуство је показало да је свеобухватна, брижљива и детаљна анализа постојећег нормативног оквира неопходан (пред)услов за квалитетно унапређење правног поретка у смислу усаглашавања са међународним стандардима.

[128] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

[129] Финална верзија Акционог плана за преговарање Поглавља 23 која је усаглашена са последњим препорукама и потврђена од стране Европске комисије у Бриселу, Министарство правде, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf

У оквиру истог пододељка трећег нацрта Акционог плана за Поглавље 23, предвиђено је "праћење примене измена закона, уз обавезу судова и тужилаштава опште и посебне надлежности да достављају извештаје о броју покренутих и окончаних поступака", као и обавеза Министарства правде да "сачињава јединствен извештај, састављен од извештаја свих наведених органа и објављује га на сајту" (2.2.4.2). Трећи нацрт овде такође предвиђа и "тренинг свих надлежних државних органа у складу са обављеном анализом и изменама закона (Полиција, тужилаштво, судови, Агенција за борбу против корупције)" као активност број 2.2.4.3, што поново представља поклапање са активношћу 3.4.4.4 Акционог плана за борбу против корупције.

Трећи нацрт Акционог плана за Поглавље 23 као рок за спровођење анализе утврђује други квартал 2016. године, док ће се праћење активности спроводити континуирано, почевши од дана ступања на снагу релевантних закона.

У извештају[130] Владе Републике Србије констатовано је да Министарство правде није послало текст Нацрта закона у Владину процедуру. Истраживачки тим нема информацију у којој је фази рад на анализи правног и институционалног оквира која је услов за реализацију ове мере.

Препоруке

- инкорпорирати незаконито богаћење у кривично-правни систем у најкраћем року

Мера 3.4.4.2 - Унапређење коруптивних и привредних кривичних дела кроз измене и допуне Кривичног законика

Активност

- **израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика**

Потребни ресурси: 1.600.000 динара (Експерти, информације о најбољим праксама, трошкови јавне расправе)

Активности

- **подношење Предлога закона о изменама и допунама Кривичног законика Народној скупштини**

- **усвајање Закона о изменама и допунама Кривичног законика**

[130] Други квартални извештај Владе Републике Србије, послат Агенцији

Као и у претходном случају, измене Кривичног законика ради унапређења коруптивних и привредних кривичних дела предвиђене су у трећем нацрту Акционог плана за Поглавље 23. Активност 2.3.1.2 - " Изменити Кривични законик ради унапређења коруптивних и привредних кривичних дела у складу са *анализом* потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ и спроведеном студијом случаја примене главе кривичних дела против привреде из активности 2.3.1.1 " - поново је условљена претходном активношћу (анализом) из истог документа. Треба приметити да се у наведеној активности (2.3.1.1) говори о "анализи потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ и студије случаја о примени главе *кривичних дела против привреде"*, без помињања коруптивних дела.

У истом пододељку предвиђа се, као и у случају претходне мере, праћење примене КЗ, уз обавезу полиције, јавног тужилаштва и судова да Министарству правде достављају годишње статистичке извештаје о покренутим и окончаним поступцима, и обавеза Министарства правде да сачињава јединствен годишњи извештај и објављује га на сајту (2.3.1.3), као и обука судија и тужилаца за примену Кривичног законика (2.3.1.4). Обука о "новим законским решењима Кривичног законика носилаца правосудних функција" такође је планирана и Акционим планом за борбу против корупције (мера 3.4.4.4).

Акциони план ни за реализацију ове мере није предвидео анализу нормативног оквира, иако су – поново - у рубрици "потребни ресурси" предвиђена средства (1.600.000 динара) за информације о најбољим праксама и трошкове јавне расправе.

Други нацрт[131] Акционог плана за Поглавље 23 је за четврти квартал 2015. године предвиђао усвајање измена Кривичног законика, у складу са извршеном анализом потребног усаглашавања са стандардима ЕУ. Према трећем нацрту, рок за *спровођење анализе* је померен на IV квартал 2015. године, док се *измене Законика* планирају за други квартал 2016. године. Иако је овај извештај писан на истеку четвртог квартала, истраживачки тим нема информацију у којој је фази спровођење анализе правног и институционалног оквира неопходног за реализацију ових планова.

У другом кварталном извештају Владе Републике Србије констатовано је да претходни услов за реализацију предметних измена и допуна Кривичног законика представља "доношење новог Закона о Агенцији за борбу против корупције и Закона о финансирању политичких активности, сагласно захтевима из Акционог плана".

Сасвим је извесно да рад на припреми наведених прописа представља прави изазов за институције и органе којима је поверена реализација на овај начин постављених задатака. У прилог томе говори чињеница да су Акционим планом за спровођење Стратегије (мера 4.1.1) и другим нацртом за Поглавље 23 (активности 1.2.2.1 и 2.2.1.1) биле планиране измене и допуне Закона о Агенцији, са роковима који су истекли у првој половини 2015. Трећи нацрт као измене и допуне Закона (активност 1.2.2.1), са истим образложењем као у ранијој верзији овог документа, одлаже за четврти квартал

[131] Други Нацрт акционог плана за Поглавље 23, Министарство правде, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php

2015. Међутим, активност 2.2.1.1 тог истог нацрта најављује усвајање потпуно новог Закона о Агенцији, са идентичним роком - четврти квартал 2015. године.

Истраживачки тим закључује да активност није испуњена.

Препоруке

- пажљивије анализирати нормативне оквире (и њихову међусобну повезаност и условљеност) пре стратешког обавезивања
- обавезати радне групе задужене за израду на овај начин повезаних прописа на чврсту сарадњу и координацију активности

Мера 3.4.4.3 - Спроводити кампању за информисање јавности о примени нових одредаба Кривичног законика

Активност

- **направити програм и план кампање**

Активност није испуњена (услед нереализације претходне условљавајуће активности).

Активност

- **организовати и спроводити кампању**

Активност није испуњена (услед нереализације претходне условљавајуће активности).

Мера 3.4.4.4 - Обука носилаца правосудних функција и припадника полиције о новим законским решењима Кривичног законика

Активност

- **направити план и програм обуке и приручнике са упутствима**

Активност није испуњена (услед нереализације претходне условљавајуће активности).

Активност

- **спроводити план обуке и поделити приручнике са упутствима**

Активност није испуњена (услед нереализације претходне условљавајуће активности).

Мере којима је планирана кампања информисање јавности (3.4.4.3). и обука о новим законским решењима (3.4.4.4) ни 2015. године нису доспеле за реализацију, с обзиром да се прописани рокови рачунају од дана усвајања предметних измена Кривичног законика. Као што је већ наведено у горњем опису стања, трећим нацртом је као активност 2.3.1.4 такође предвиђено обучавање носилаца правосудних функција са истом временском одредницом.

Истраживачки тим нема никаква сазнања о сврси и циљу кампање за информисање јавности, као ни о евентуалним припремама за израду планова и програма обуке, и закључује да активност није испуњена.

Препоруке

- укључити обуку у неки постојећи програм

Циљ 3.4.5 - Успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација

Индикатор циља - Просечно трајање истрага за кривична дела са елементима корупције, мерено на годишњем нивоу, скраћено за 30% до 2017. године, у односу на 2012. годину

Потребе на које Стратегија указује односе се на побољшање сарадње са националним и европским институцијама и организацијама, као и другим међународним организацијама. Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера и у оквиру ње једна активност.

Мера 3.4.5.1 - Унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција

Активност

- **потписати Меморандум о сарадњи полиције, тужилаштава, судства, других државних органа и институција, којим ће се одредити начин сарадње и контакт тачке**

У напоменама које прате ову меру наглашено је да Министарство правде има обавезу да иницира потписивање меморандума о сарадњи полиције, тужилаштава, судства, других државних органа и институција, којим ће се посебно промовисати проактивно

поступање, поступање по пријавама Агенције, ДРИ, Пореске управе, УЈН, итд, одредити начин сарадње и контакт тачке.

Одговорност за потписивање подељена је између субјеката који меморандум потписују - ВСС, ДВТ, МУП, ВКС, РЈТ, Агенције за борбу против корупције, Управе за јавне набавке, Пореске управе ДРИ.

Како је наведено у извештају[132] за 2014. годину, Министарство правде је уз подршку Мисије ОЕБС у Србији организовало радне састанаке са представницима свих државних органа и институција којима је стављено у задатак потписивање овог документа. Израђена су два нацрта меморандума о сарадњи, према којима се, поред одржавања редовних координационих састанака, предвиђа и формирање заједничких истражних тимова, као и пружање стручне помоћи надлежном тужиоцу приликом решавања нарочито сложених и значајних предмета коруптивних кривичних дела.

Постигнут је висок степен сагласности у погледу коначног текста, али меморандум о сарадњи није потписан, јер, према наводима Министарства правде, Министарство унутрашњих послова није "изразило свој став".

У оквиру овог циља предвиђено је "унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција" путем "меморандума о сарадњи полиције, тужилаштава, судства, других државних органа и институција, којим ће се одредити начин сарадње и контакт тачке". Као основни задаци које треба остварити издвојени су формирање заједничких истражних тимова, пружање стручне помоћи надлежном тужиоцу (приликом решавања нарочито сложених и значајних предмета коруптивних кривичних дела), промовисање проактивног поступања, одређивање начина сарадње и контакт тачака.

Готово сва ова питања обрађена су у Стратегији истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године[133] коју је Влада Републике Србије донела 14. маја 2015. године. У документу се констатује да доношење ове стратегије представља остваривање циљева[134] предвиђених Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године. Ова констатација се превасходно односи на усвајање саме Стратегије истрага финансијског криминала, која је као мера 3.4.9.1[135] одређена Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције.

Општи циљ Стратегије истрага финансијског криминала је "да се омогући ефикасно и квалитетно спровођење истрага финансијског криминала", а сврха проактивно и

[132] Извештај Министарства правде за 2014, из извештаја Агенције за 2014. годину

[133] http://www.mpravde.gov.rs/vest/8960/strategija-istraga-finansijskog-kriminala-za-period-od-2015-do-2016-godine.php

134 Стратегија не наводи конкретне циљеве на које се реферира

135 О Стратегији истрага финансијског криминала биће више речи у делу извештаја који се бави анализом циља 3.4.9 "Доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге"

континуирано спровођење борбе против системске корупције, финансијског криминала, као и прања новца и финансирање тероризма. Међу битним слабостима идентификованих у анализама на које се позива Стратегија истичу се:

- застарели модели комуникације јавног тужилаштва и полиције
- недостатак одговарајуће сарадње институција које прикупљају податке релевантне за финансијске истраге и полиције и јавног тужилаштва
- унапређење проактивног приступа у раду полиције и јавног тужилаштва.

Потребе у вези са циљем 3.4.5[136] дефинисане су у делу који се бави планираном реформом постојећег система спровођења истрага финансијског криминала, путем унапређивања сарадње на националном и међународном нивоу.

Стратегија истрага финансијског криминала предвиђа пет циљева за унапређење сарадње на националном и међународном нивоу:

- успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња полиције, јавног тужилаштва, и других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела путем службеника за везу
- успостављена унапређења сарадња путем ударних група (task force)
- унапређена међународна сарадња
- оснивање ARO (assets recovery office) канцеларије
- обука за успостављање унапређене сарадње

Мера 3.4.5.1 предвиђа унапређивање сарадње и координације активности између релевантних институција путем потписивања меморандума о сарадњи, ради одређивања начина сарадње и контакт тачака, са циљем да се успостави ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација. Из цитираних делова Стратегије истрага финансијског криминала јасно произилази да су овим новим стратешким документом, осим преформулација и конкретизација, извршена и извесна унапређења новим решењима. Имајући у виду да тиме на одређен начин испуњава предвиђени циљ, истраживачки тим је био у дилеми око оцене ове активности. Ипак, закључак је да није спроведена, с обзиром да никакав документ није потписан, а да је примена Стратегије упитна.

[136] Успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација

Препоруке

- утврдити да ли, и у којој форми, постоји потреба за потписивањем Меморандума, у смислу усклађивања са новим нормативним оквирима

Посебне напомене[137]

Сарадња на националном нивоу - За откривање кривичних дела финансијског криминала кључну улогу имају полиција и јавно тужилаштво. Међутим, велики број других државних органа у свакодневном раду долази у додир са чињеницама значајним за истраге финансијског криминала.

Недостатак сарадње и размене информација између полиције и јавног тужилаштва, са једне стране, и државних органа које могу бити у поседу чињеница значајних за спровођење и ток истраге, са друге стране, одражава се на успешност откривања и гоњења учинилаца кривичних дела финансијског криминала.

Сарадња каква сада постоји између полиције, јавног тужилаштва и других државних органа је спора и неефикасна. Очигледан пример је размена информација. Полиција и јавно тужилаштво дуго чекају на повратне информације из других државних органа, те када такве информације и буду достављене, често су лоше обрађене и закаснеле, те се не могу употребити у циљу финансијске истраге. На ово утиче и садржински неквалитетан захтев за информацијама које се траже из полиције и јавног тужилаштва. Захтев који се упућује из полиције и јавног тужилаштва мора бити јасан и конкретан, да би се добио брз и конкретан одговор. Не постоји, двосмерна комуникација између полиције, јавног тужилаштва и других државних органа. Ретки су случајеви да Управа царина или неки други државни орган, када у свом раду наиђе на неку чињеницу која може бити релевантна за будуће откривање неког финансијског кривичног дела, тражи консултацију са јавним тужилаштвом или полицијом.

Све ово горе наведено јасно показује да због недостатка сарадње између државних органа није могућ проактивни приступ како у раду полиције и јавног тужилаштва, тако и других државних органа.

Како би се отклонили утврђени недостаци потребно је у сваком државном органу чија је надлежност таква да долазе у контакт са чињеницама везаним за финансијски криминал, а које могу бити доказ у кривичном поступку или водити до доказа, одредити службенике за везу са јавним тужилаштвом и полицијом. Државни органи који су дужни да одреде службенике за везу су: Управа за спречавање прања новца, Пореска управа, Управа царина, Народна банка Србије, Агенција за привредне регистре, Централни регистар хартија од вредности, Агенција за приватизацију, Државна ревизорска институција, Служба за катастар непокретности, Агенција за борбу против корупције, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање,

[137] Стратегије истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године

Републичка дирекција за имовину Републике Србије, надлежна министарства која воде одговарајуће базе података министарства, итд.

Службеници за везу представљају делотворан начин преноса знања и вештина службеника органа из којих долазе. Службеници за везу деле своје знање, вештине, искуство, стручно знање, учествујући по потреби у раду у оном државном органу у који су упућени. Службеник за везу представља мост између државног органа из кога долази и органа у који је упућен. Службеник за везу омогућава да два органа додатно препознају начине на који могу да сарађују и убрзава размену информација. Државни службеници који буду одређени за службенике за везу мораће да прођу посебне обуке. Службеник за везу мора бити упознат са надлежношћу органа у који долази и начину рада тог органа.

Службеници за везу из Пореске управе, Управе царина и Управе за спречавање прања новца по потреби ће бити ангажовани у јавном тужилаштву. Службеници за везу не морају бити искључиво упућени у јавно тужилаштво и полицију. Може се догодити и обрнута ситуација, да неко од полицијских службеника буде упућен у други државни орган. Такође, према потреби, и други државни органи могу одређивати службенике за везу у државне органе који нису полиција и јавно тужилаштво.

Код најсложенијих предмета финансијског криминала неопходан је највећи степен сарадње свих државних органа са полицијом и јавним тужилаштвом, како би се обезбедило ефикасно управљање истрагом и кривичним гоњењем. Ако је предмет веома сложен и захтева стално присуство службеника више државних органа и мултидисциплинарни приступ, јавни тужилац би за рад на тако сложеном предмету могао да формира ad hoc ударну групу (task force).

Потребно је да се припреми и усвоји методологија за формирање и рад ударних група.

Ударном групом руководи јавни тужилац, а чланови ударне групе су полицијски службеници и службеници других државних органа, зависно од потреба на предмету. За руковођење ударном групом потребно је ојачати капацитете јавног тужилаштва. Јавни тужиоци из посебних одељења мораће да прођу посебне обуке које треба да им омогуће знање како да управљају ударном групом. Ударна група није алат који је свакодневан, већ искључиво у најтежим кривичним предметима. Свака ударна група се мора формирати са посебним циљем, и њен успех и резултат ће највише зависити од способности руководиоца ударне групе да њоме управља и усмери рад свих чланова.

Неопходно је да постоји стратешки приступ у сарадњи државних органа с обзиром да је циљ оснивања ударних група омогућавање унапређене размене информација и вештина, као и подршка у анализи развоја ситуације у конкретном предмету.

Међународна сарадња - Сврха Eurojust-a (European Union's Judicial Cooperation Unit) је омогућавање ефикасног откривања и процесуирања учинилаца кривичних дела организованог криминала који делују на територији више држава чланица Европске уније.

Основни циљеви Eurojust-a су: подстицање и побољшавање сарадње власти држава чланица у области истраге и кривичног гоњења, побољшање сарадње власти држава чланица у области узајамне правне помоћи и спровођења захтева за изручење, ефикасне истраге и вођење поступка.

У погледу сарадње са Eurojust-ом, Република Србија треба да испуни услове за закључење уговора о сарадњи, посебно у погледу заштите података о личности. Када су у питању заједнички истражни тимови, Република Србија је чланица Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи („Службени гласник РС”, број 70/07), која се ослања на начела Европске уније. Република Србија би требало да у већем обиму користи заједничке истражне тимове са другим државама региона. Заједнички истражни тимови су корисно средство сарадње са државама чланицама Европске уније. За сарадњу са државама чланицама Европске уније значајне су Оквирна одлука 2002/465/ЈНА о заједничким истражним тимовима и Оквирна одлука 2006/960/ЈНА о поједностављењу размене информација и података између органа за спровођење закона у државама чланицама Европске уније.

У складу са Оквирном одлуком Европске уније, Заједнички истражни тим је истражни тим оформљен на основу споразума између надлежних органа две или више држава чланица Европске уније, са конкретним циљем и ограниченим роком за спровођење кривичне истраге.

Заједнички истражни тим се обично формира ради истраге најтежих кривичних дела, као што су тероризам, кријумчарење људи и кријумчарење дрога. Међутим, по препорукама Европске уније заједнички истражни тимови користе се и за кривична дела која се сматрају мање озбиљним.

Циљ 3.4.6 - Успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности

Индикатор циља - Министарство надлежно за послове правосуђа има могућност да изради поуздан годишњи извештај о случајевима са елементима корупције, који садрже информације о току истраге, тужбама, и пресудама суда до краја 2017. године

Проблеми на које је Стратегија указала односе се на чињеницу да у кривичноправном систему Републике Србије постоје различити, неповезани и међусобно некомпатибилни методи и начини евидентирања информација и предмета. Овакво стање доводи до проблема у спровођењу поступака које воде, свако из своје надлежности, релевантни државни органи, а уједно и отежава њихову комуникацију и сарадњу. Зато је од пресудног значаја за успешну израђен функционалног система јединствене евиденције применом адекватног методолошког концепта.

Акционим планом за остварење овог циља предвиђене су следеће три мере, са укупно 11 активности.

Мера 3.4.6.1 - Изменити подзаконске прописе како би се установила јединствена методологија прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима

Активност

- **образовати мултиресорну радну групу која ће утврдити јединствену методологију прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања**

Према наводима из извештаја за 2014. годину, Министарство правде је у јулу 2014. године, са вишемесечним закашњењем, донело решење о образовању радне групе за израду јединствене методологије. Решење је измењено 30. септембра 2014. године, али нема информација о садржају измена[138]. Радну групу[139] су чинили представници Министарства правде, ВСС, РЈТ, Вишег суда у Београду, Вишег јавног тужилаштва у Београду, Првог и Другог основног јавног тужилаштва у Београду, Прекршајног суда у Београду, Управе криминалистичке полиције, МУП и Завода за статистику. Чланови радне групе су одржали радни састанак коме су присуствовали и страни експерти.

Агенција је констатовала да у радну групу нису били укључени представници ВКС, ДВТ и ТОК, како је предвиђено напоменом[140] из Акционог плана, и препоручила Министарству правде да допуни састав радне групе, како би се активност реализовала на предвиђен начин. Узимајући у обзир да је као индикатор за оцену ове активности предвиђена израда методологије, Агенција је активност оценила као неиспуњену.

У 2015. години, само се ВСС у својим извештајима[141] осврнуо на ову активност, уз констатацију да није реализована, и да ВСС нема сазнања да ли је Министарство правде формирало ову радну групу. Међутим, у извештају Министарства правде које је Агенцији достављено у јануару 2015. године[142] наводи се да је међу члановима радне групе и представник ВСС. Истраживачки тим нема објашњење за овакву нелогичност.

[138] Истраживачки тим упркос поновљеним напорима није добио информације од Министарства правде

[139] У извештају се не наводи којим критеријумима се руководило Министарство правде при одабиру чланова радне групе.

[140] Уз активност је наведена напомена да у радној групи треба да буду представници Министарства правде, РЈТ, ДВТ, ВКС, ВСС, МУП, ТОК

[141] У сва три квартална извештаја ВСС за 2015. годину дато је идентично образложење за неспровођење ове активности

[142] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

Имајући у виду да се, осим ВСС, ниједан од одговорних субјеката (чије је учешће у радној групи било потребно како би се ова активност могла оценити као испуњена) није изјашњавао о евентуалним даљим дешавањима или постигнутом напретку, закључак је да активност није испуњена.

Активност

- **на основу извршене анализе резултата рада мултиресорне групе, дефинисати и усвојити измене подзаконских прописа**

Агенција је у извештају[143] за 2014. годину навела да активност није реализована, јер претходна условљавајућа активност није испуњена.

С обзиром да активности предвиђене за реализацију мера 3.4.6.2 и 3.4.6.3 доспеле за реализацију до краја 2014. године, Агенција се о њима није изјашњавала.

Други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 предвиђао је да ова активност буде спроведена у другом кварталу 2015. године. Трећим нацртом рок је померен за други квартал 2016. године.

Као што је већ речено, комплетна конструкција активности, односно мера у оквиру овог циља је изграђена на претпоставци успешне израде јединствене методологије прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима. Чињеница да та методологија није установљена у сваком смислу зауставља и онемогућава даљи рад на активностима. Истраживачки тим за 2015. годину оцењује да ниједна од мера није испуњена.

Други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 предвиђао је меру 3.4.6.2 за четврти квартал 2015. године. Трећим нацртом рок је померен за други квартал 2017. године.

Препоруке

- узети у обзир потребе свих органа и институција, као и упоредноправна искуства па израдити препоруку за радну групу;
- рестриктивно дефинисати услове за приступ, уз максимално поштовање свих прописа о заштити података

Мера 3.4.6.2 - Успостављен систем праћења предмета коруптивних кривичних дела

Активности

- **успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за коруптивна кривична дела**

[143] Ibid.

- **уведени међусобно компатибилни електронски обрасци у полицији, судовима и тужилаштвима, намењени архивирању и праћењу кривичних предмета**
- **успостављен систем редовне провере и размене информација**
- **одредити контакт особе одговорне за сарадњу**

Препоруке

- рестриктивно дефинисати услове за приступ, обратити посебну пажњу на безбедност података

Мера 3.4.6.3 - Омогућена међусобна повезаност база података за кривичне истраге, односно електронску размену информација и приступ тужиоцима базама података са полицијом, Управом царина, Пореском управом, Агенцијом и другим релевантним органима

Активности

- **спровести студију изводљивости**
- **доношење прописа о уређењу међусобног повезивања база уз поштовање законом заштићених података о личности**
- **стварање техничких услова за повезивање база података**
- **направити план и програм обуке запослених за администрирање и коришћење базе података**
- **спроводити план обуке запослених**

Препоруке

- рестриктивно дефинисати услове за приступ; обратити посебну пажњу на безбедност података

Циљ 3.4.7 - Ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама

Индикатор циља: Број поступака које су покренули надлежни органи због сукоба интереса у правосудним професијама повећан за 40% до 2017. године

Проблеми на које Стратегија указује односе се на могућности различитих злоупотреба у раду судских вештака, као и потребу боље контрола њиховог рада када су ангажовани од стране суда.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене следеће три мере, са укупно шест активности:

Мера 3.4.7.1 - Успоставити ефикасан механизам контроле рада вештака

Активност

- **доношење правилника којим би се увели објективни критеријуми за избор вештака и обезбедило равномерно распоређивање вештака у предметима**

Уз активност је наведена напомена да је потребно увести адекватне мере у случају да се не примењују одредбе правилника о равномерној расподели вештака.

У извештају[144] за 2014. годину наводи се да је Министарство правде израдило анализу Закона о судским вештацима, са прегледом упоредно-правних решења и искустава земаља у окружењу, али и инструмената и стандарда постављених на нивоу ЕУ. Закључци из анализе су упутили на потребу свеобухватнијег уређивања питања отклањања ризика од корупције у овој области, које се не могу на адекватан начин извршити доношењем правилника. У складу са налазом, Министарство је најавило предузимање потребних активности за припрему адекватног нормативног оквира којим би се унапредио рад судских вештака.

Радна група за израду измена и допуна закона о судским вештацима формирана је 15. октобра 2014. године. Министарство је најавило да ће се у наредном периоду на темељу

[144] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

израђене анализе приступити припреми правног оквира који ће садржати савремена решења, регулисати рад и предвидети боље механизме контроле рада судских вештака.

Агенција је закључила да активност, онако како је формулисана, није испуњена у складу с индикатором. Ипак, оцењено је да је ова модификација Акционог плана у складу са мером ("успоставити ефикасан механизам контроле рада вештака“) и циљем из Стратегије ("ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама“), као и са проблемима идентификованим у оцени стања у Стратегији. На овај начин, поменута анализа представља добар почетак за испуњење мере и циља и отклањање проблема наведених у Стратегији. Агенција је даље навела да ће сматрати да је ова мера испуњена након што се нови правни оквир усвоји.

Анализа нормативног оквира и формирање радне групе о којима говори Министарство нису предвиђени као посебне активности у оквиру ове мере, што представља очигледан пропуст Акционог плана. Иницијатива Министарства да ово питање реши на дугорочан и свеобухватан начин је позитиван корак у правцу изградње правног система који ће бити у складу са међународним стандардима.

Истраживачки тим нема информације у којој је фази израда новог правног оквира. Текст нацрта закона, односно измена и допуна Закона о судским вештацима не налази се међу радним верзијама прописа на интернет презентацији Министарства правде. Имајући у виду да је од формирања радне групе прошло више од годину дана, закључак је да предметна активност у 2015. години није испуњена.

Препоруке

- усвојити планиране измене прописа у што краћем року

Активност

- **увођење обавезе суда да извештава Министарство правде о сваком случају када је пресуда укинута због нестручног вештачења**

У извештају[145] за 2014. годину, ВСС је за даље поступање по овој мери сугерисао успостављање вођења посебне евиденције у судовима о броју пресуда које су укинуте због нестручног вештачења. ВСС је као образложење за нереализацију активности навео да "пресуда може бити укинута само из законом предвиђених разлога". Чињеница је да за 27 месеци није урађено ништа по питању реализације ове активности, па је у складу са тим истраживачки тим оцењује као неиспуњену.

Препоруке

- дефинисати критеријуме за термин "нестручно вештачење"

[145] Ibid.

- за прикупљање информација уместо Министарства правде задужити Врховни касациони суд или Високи савет судства

Мера 3.4.7.2 - Обучавати носиоце правосудних функција о правима и обавезама вештака

Активности

- **направити план и програм обука**
- **спроводити план обука**

У извештају[146] за 2014. годину констатовано је да је активност израде плана и програма обуке испуњена на начин, али не и у року одређеном Акционим планом, док за другу активност није постојала могућност оцене испуњености. Према извештају Правосудне академије, утврђен је програм обуке и листа предавача и планирано је укупно осам обука годишње. У извештају Правосудне академије нису наведени подаци о реализацији друге активности у оквиру ове мере.

Истраживачки тим нема информације да ли је и у ком обиму током 2015. године спровођена планирана обука. Полазећи од претпоставке да је обучавање о правима и обавезама вештака предвиђено како би се судије и тужилаци упознали са најављеним изменама нормативног оквира (Правилника, односно измењеног и допуњеног Закона), а како до тих промена није дошло, намеће се питање смисла и сврхе ове обуке. Истраживачки тим стога закључује да активност није испуњена.

Препоруке

- припремити план након усвајања релевантног нормативног оквира

Мера 3.4.7.3 - Доношење правилника којим би се регулисао начин коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења

Активности

- **израдити најподеснију методу за поступак доделе средстава прикупљених институтом одлагања кривичног гоњења**
- **формулисати и усвојити правилник**

[146] Ibid.

Агенција је у извештају[147] за 2014. годину констатовала да се активности не могу оценити као испуњене јер су уместо правилника донете измене закона. Ипак, имајући у виду да је мером предвиђено регулисање начина коришћења средстава прикупљених кроз одлагање кривичног гоњења, Агенција је закључила да је мера испуњена. Без обзира на такву оцену, остало је отворено питање квалитета одредаба закона, као и да ли испуњење ове мере представља и допринос остварењу циља због кога је она и формулисана.

Акциони план није предвидео спровођење активности у оквиру ове мере за 2015. годину. Истраживачки тим није донео закључак.

Препоруке

- прецизирати услове и критеријуме за доделу средстава
- учинити процес транспарентнијим

Циљ 3.4.8 - Обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (јачање капацитета)

Индикатор циља - Број нерешених судских предмета са елементима корупције умањен за 30% до краја 2018. године, у односу на 2012. годину

Проблеми на које Стратегија указује односе се на јачање капацитета јавног тужилаштва и судова за спровођење кривичног поступка. Као што је већ речено у делу извештаја који анализира мере у оквиру циља 3.4.3 (развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела), раздвајање активности које се тичу *спровођења истрага* (формулисане мерама под бројем 3.4.3) од активности у вези са *вођењем кривичног поступка* (предвиђених у 3.4.8.) је изазвало недоумице код одговорних субјеката и бројне потешкоће у реализацији.

Иако је у документу[148] Министарства правде објашњено да се "наведене активности не дуплирају", суштински идентичне обавезе су конфузно формулисане или чак додељиване субјектима чија надлежност не обухвата такву врсту активности.

Уколико заиста постоји потреба да се капацитети за спровођење истрага јачају одвојено од капацитета за вођење кривичног поступка, истраживачки тим није успео да докучи како су утврђени критеријуми за тај подухват (на пример, мера 3.4.8.2 - увођење тима економских форензичара у састав јавних тужилаштава би, по логици ствари, требало да

[147] Ibid.
[148] Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на:
http://www.acas.rs/pracenje-strategije/

потпомогне ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела).

Акционим планом за остварење овог циља предвиђене су следеће две мере, са укупно 11 активности:

Мера 3.4.8.1 - Ојачани капацитети правосудних органа за спровођење кривичног поступка

Активност

- **израдити анализу потреба**

Ову активност прати очигледно погрешно постављена напомена[149]. Наиме, израдом анализе сугерише се запошљавање новог кадра (које се предвиђена следећом активношћу). Такође, наводе се ТОК и посебна одељења виших тужилаштава, а говори се о повећању броја и судија, односно судијских помоћника. Додатни проблем представља и то што је активност при мери 3.4.3.4[150] готово идентично формулисана и стављена у задатак РЈТ и ДВТ, али се не односи на судије и судијске помоћнике.

У извештају за 2014. годину констатовано је да је, према подацима којима Агенција располаже, активност израде анализе потреба делимично испуњена: ДВТ је израдио анализу потреба за јачањем капацитета јавних тужилаштава на основу података матичних тужилаштава, ВСС није испунио планирану активност, а улога Министарства правде се свела на давање сагласности на Правилник о организацији и систематизацији радних места у делу који се тиче повећања броја тужилачког и судијског особља. У извештају се такође наводи да је РЈТ израдило анализу потреба, иако Акционим планом за спровођење Стратегије за борбу против корупције није предвиђено као одговорни субјект[151].

У извештајном периоду, Високи савет судства је сугерисао да приликом одређивања рокова за поступање по овој мери треба имати у виду доношење Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције, те да је у вези са тим потребно ускладити поступање ВСС и других органа који су означени као носиоци мере[152].

[149] Напомена уз прву активност: Повећан број заменика јавног тужиоца и судија, судијских, односно тужилачких помоћника који поступају у предметима коруптивних кривичних дела у ТОК, посебна одељења Виших тужилаштва.
[150] Повећање броја заменика јавног тужиоца, у складу са анализом, који поступају у предметима коруптивних кривичних дела у ТОК, посебна одељења Виших тужилаштва.
[151] Републичко јавно тужилаштво је задужено за израду анализе потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом у оквиру мере 3.4.3.4 – ојачавање капацитета за спровођење проактивних истрага
[152] Извештај ВСС за трећи квартал 2015. године, послат Агенцији 28. јула 2015. године

Активност

- **запослити нови кадар у складу са препорукама анализе потреба**

Агенција је у извештају за 2014. годину констатовала да је ВСС није спровео предвиђену активност, док за ДВТ није била у могућности да оцени испуњеност. Улога Министарства правде и овде се састојала у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места[153].

Као и у случају претходне активности, мером 3.4.3.4 је такође прописано повећање броја заменика јавног тужиоца. Истраживачки тим није могао да процени на основу којих критеријума је Агенција закључила да не може да оцени испуњеност у делу који се односи на ДВТ, с обзиром да је за активност из мере 3.4.3.4 дата позитивна оцена.

У извештајном периоду ни код једног од одговорних субјеката није дошло до промена у правцу реализације ове активности.

Активност

- **увођење система специјализације у тужилаштвима**

Агенција је у извештају[154] констатовала да није у могућности да оцени испуњеност активности ни у делу који се односи на РЈТ ни у делу који се односи на ДВТ. Проблем за оцену испуњености ове активности представља чињеница да је специјализација заменика јавних тужилаца извршена још 2008. године, када су и формирана одељења за борбу против корупције у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. У истим градовима одељења за борбу против корупције у апелационим јавним тужилаштвима формирана су 2010. године. Имајући у виду да известан систем специјализације већ постоји, као и најаву доношења новог Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције, закључак је да ова активност није испуњена.

Активност

- **направити план и програм обуке носилаца правосудних функција**

Према извештају[155] за 2014. годину, Агенција је, на основу извештаја Правосудне академије констатовала да је активност испуњена у складу с индикатором.

Истраживачки тим није имао довољно поузданих информација на основу којих би могао да разлучи у ком обиму се ова обука разликује од "плана, програма и спровођења специјализације" предвиђених мером 3.4.3.4 Узимајући у обзир најављене измене закона, као и претпостављено повећање броја заменика јавног тужиоца и судија, као и

[153] Очигледно је да је Министарство правде погрешно означено као одговорни субјект за спровођење ове активности
[154] Очигледно је да је Министарство правде погрешно означено као одговорни субјект за спровођење ове активности
[155] Ibid.

судијских, односно тужилачких помоћника, у сваком случају је потребно припремити нове, односно ревидирати постојеће планове и програме.

Активност

- **спроводити план обуке носилаца правосудних функција**

Агенција је у свом извештају за 2014. годину оценила да је активност испуњена, иако одговорни субјект није доставио све податке из индикатора.

Према информацијама које је прикупио истраживачки тим, током 2015. године је настављено са спровођењем обуке носилаца правосудних функција, у складу са планом и програмом. Имајући у виду коментар за претходну активност, као и да истраживачки тим није имао увид у планове, програме и извештаје о реализацији и евалуацији обуке, није било могуће извршити анализу и дати оцену квалитета реализације ове активности.

Активност

- **набавити опрему у складу с анализом потреба**

Набавка опреме је једина активност из ове мере која је доспела за спровођење у 2015. години. Како је у питању активност која је у потпуности зависна, односно условљена реализацијом прве две активности (анализом потреба и на основу ње запошљавањем новог кадра), закључак истраживачког тима је да предвиђена опрема није набављена.

Препоруке

- спојити са мером 3.4.3.4 ради уштеде и координираног рада на капацитетима за све фазе кривичног поступка
- израдити нову анализу потреба, у складу са најављеним изменама релеватних прописа

Мера 3.4.8.2 - Увођење тима економских форензичара у саставу јавних тужилаштава

Активност

- **спровести анализу потреба према структури предмета и броју заменика јавних тужилаца**

У извештају[156] за 2014. годину констатовано је да су и РЈТ и ДВТ , према подацима којима Агенција располаже, израдили предвиђену анализу потреба за увођењем тима економских форензичара у састав јавних тужилаштава, те је оцењено да је активност

[156] Ibid.

испуњена у складу с индикатором. Као и у претходним случајевима када су у питању анализе потреба, улога Министарства правде у испуњењу ове активности се састојала у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места[157].

Према наводима из извештаја ДВТ, утврђено је да постоји потреба за форензичарима и опредељена су тужилаштва која имају потребе за њима. Како би било могуће запослити нови кадар у складу са препорукама анализе потреба, закључено је да је неопходно изменити Закон о јавном тужилаштву. Сагласност Министарства правде на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места који је израдила радна група ДВТ дата је у јуну 2014. године. ДВТ је Министарству правде доставило и нацрт Правилника о управи у јавним тужилаштвима[158].

Активност

- **изменити Правилник о систематизацији радних места у јавним тужилаштвима и Правилник о управи у јавним тужилаштвима**

Агенција је у извештају за 2014. годину констатовала је да није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на РЈТ, док је за ДВТ оцењено да активност није испуњена у складу с индикатором. Као што је горе речено, Министарство правде је дало сагласност за измене правилника. Код реализације ове мере се поставља питање зашто се измене правилника врше пре очекиваних измена Закона.

Активност

- **запослити одговарајући број економских форензичара**

Запошљавање економских форензичара је основна активност у оквиру ове мере и једина која је доспела за спровођење у 2015. години. Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. коју је усвојила Влада Републике Србије 14. маја 2015. године, као важну новину предвиђа, између осталог, и увођење финансијске форензике у јавна тужилаштва. Стратегијом је планирано и ангажовање финансијских форензичара. Како још увек нема назнака када ће се започети са реализацијом ових планова[159], истраживачки тим оцењује да ова активност није испуњена.

Активност

- **направити план и програм обуке економских форензичара**

У извештају за 2014. годину констатовано је да је Правосудна академија направила план и програм обуке економских форензичара, те је активност оцењена као испуњена у складу с индикатором. У извештају Правосудне академије је наведено да је планирано осам обука годишње за сваку апелацију, да су израђени програми за обуку економских

[157] Министарство правде је погрешно означено као одговорни субјект за спровођење ове активности, с обзиром да за израду анализе није потребно давање сагласности
[158] Извештај ДВТ за други квартал 2015. године , достављен Агенцији 08. јула 2015. године
[159] Акциони план за ову Стратегију још није усвојен

форензичара, и да ће се са њиховом реализацијом отпочети по увођењу форензичких тимова у састав јавних тужилаштава.

Истраживачки тим није имао увид у планове и програме обуке Правосудне академије, те стога није у могућности да оцени њихову сагласност са прописаним циљем. С обзиром да Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године предвиђа измене и допуне неколико релеватних закона[160], као и да ће новим Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције[161] бити уведени бројни нови и напредни алати и технике борбе против финансијског криминала, као и финансијска форензика, Правосудна академија ће морати да припреми нови план и програм обуке за кадар који ће бити ангажован на овим пословима.

Активност

- **спроводити план обуке економских форензичара**

Агенција је у извештају за 2014. оценила да Правосудна академија није спроводила предвиђени план обуке. Ни током 2015. године ова активност није реализована, из разлога на које је већ указано. Истраживачки тим оцењује да ова активност није испуњена.

Препоруке

- израдити нови план и програм обуке, у складу са новим прописима који регулишу ову материју

Циљ 3.4.9 - Доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге

Индикатор циља - Утврђени стратешки циљеви свеобухватно унапређују ефикасност финансијских истрага

Акционим планом за остварење овог циља предвиђене су две мере, са укупно шест активности.

[160] Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон и седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Законик о кривичном поступку и Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела; Стратегија истрага финансијског криминала
[161] Нацрт Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције, Министарство правде, доступно на www.mpravde.gov.rs/files/Zakon%2004%2008%202015%20(3).doc

Мера 3.4.9.1 - Донети стратегију која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага

Активности

- **спровести упоредну правну анализу, узети у обзир искустава из праксе и дефинисати стратешке циљеве којима се постижу ефикасније финансијске истраге**
- **израдити и доставити Влади на усвајање стратегију којом се уређује област финансијских истрага**
- **усвојена стратегија којом се уређује област финансијских истрага**

Рокови за спровођење све три активности у оквиру ове мере истекли су крајем 2014. године. Агенција је у извештају[162] констатовала да није у могућности да оцени испуњеност прве активности, с обзиром да се из извештаја Министарства правде није могло закључити да ли је предвиђена анализа израђена. Имајући у виду да је израда анализе постављена као услов за реализацију преостале две активности, у извештају Агенције се наводи да оне нису реализоване.

Након вишемесечног пробијања рокова утврђених Акционим планом, мултиресорна радна група за израду Стратегије финансијских истрага формирана је под окриљем Министарства правде крајем септембра 2014. године. Радна група је окупила представнике институција које, како је наведено у извештају, могу бити повезане са прикупљањем података и доказа током финансијске истраге (ВКС, РЈТ, ТОК, Управе за спречавање прања новца, Пореске управе, Управе царина, БИА, Јединице за финансијске истраге, СБПОК, Агенције за приватизацију, Агенције за лиценцирање стечајних управника, НБС, Агенције за борбу против корупције, Београдске берзе, АПР, ЦРХоВ и РГЗ), а експертска помоћ пружена је од стране Мисије ОЕБС у Србији и Савета Европе.

Први састанак организован је крајем октобра 2014. године. Први радни текст Стратегије је припремљен у децембру, када су и представљени принципи на којима би Стратегија требало да се заснива: успостављање ефикасног институционалног оквира, унапређење сарадње (укључујући и увођење официра за везу) и размене података, увођење финансијске форензике, заједничких истражних тимова и заједничких група за истраге. Задатак радне групе био је да изради моделе за унапређену размену информација и анализу података између органа који учествују у саставу радне групе,

[162] Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење (http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf)

осмисли моделе унапређене сарадње, и дефинише потребне реформе у циљу унапређења рада јавног тужилаштва као централног органа кривичног поступка.

Предлог Стратегије стављен је на јавну расправу[163] првих месеци 2015. године, а министар правде је у априлу најавио брзо доношење овог стратешког документа[164].

Невладина организација Транспарентност Србија је у свом коментару[165] на текст предлога Стратегије изразила озбиљне резерве у вези неких решења (промена правног и институционалног оквира, концепт ангажовања финансијских форензичара и обука о финансијкој форензици, итд).

Влада Републике Србије је на 122. седници одржаној 14. маја 2015. године донела **Стратегију истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године**[166]. Како се наводи у извештају Генералног секретаријата Владе[167], општи циљ Стратегије је "да се омогући ефикасно и квалитетно спровођење истрага финансијског криминала", док је сврха Стратегије омогућавање стратешког планирања и управљања реформом система надлежних за спровођење истрага финансијског криминала. Стратегија предвиђа проактивно и континуирано спровођење борбе против системске корупције, финансијског криминала, као и прања новца и финансирање тероризма, који озбиљно утичу на политичку и економску стабилност земље, националну безбедност, демократију и владавину права.

У документу се констатује да доношење ове стратегије представља остваривање циљева предвиђених Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године. Стратегија се позива на анализе[168] спроведене у протеклом периоду којима су идентификоване и препознате одређене слабости у систему финансијских истрага у Републици Србији.

У делу који се бави реформом постојећег система спровођења истрага финансијског криминала путем делотворних репресивних органа, унапређењем сарадње и увођењем финансијске форензике, формулисано је 13 циљева. Највећи број циљева којима се

[163] Ускоро Стратегија истрага финансијског криминала, Нови магазин, 03. март 2015. године, доступно на http://www.novimagazin.rs/vesti/selakovic-uskoro-strategija-istraga-finansijskog-kriminala

[164] Стратегија за све опљачкане у процесу транзиције, РТВ, 22. април 2015. године, доступно на http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/zavrsna-javna-rasprava-u-palati-srbija_591700.html

[165] Коментари на радну верзију Стратегије финансијских истрага и пратећег акционог плана, Транспарентност Србија, 25. март 2015. године, доступно на http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7587-strategija-finansijskih-istraga-nedovoljno-detaljna-i-nedovoljno-obuhvatna

[166] Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године, Влада Републике Србије, 14. мај 2015. године, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/vest/8960/strategija-istraga-finansijskog-kriminala-za-period-od-2015-do-2016-godine.php

[167] Извештај Владе Републике Србије за други квартал 2015. године, послат Агенцији 15. јула 2015. године

[168] Истраживачки тим нема информацију да ли је у питању упоредно-правна анализа коју је Министарство било у обавези да спроведе сходно првој активности из ове мере

таргетира правосуђе су заправо мере и активности већ предвиђене Акционим планом, у неким случајевима преформулисане (успостављање службе за финансијску форензику у јавним тужилаштвима), у другим унапређене новим решењима (успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња полиције, јавног тужилаштва, и других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела *путем службеника за везу*) или само додатно конкретизоване (обука јавних тужилаца у области основних знања о форензичном рачуноводству).

Стратегија посебан значај даје обуци носилаца правосудних функција и државних службеника који спроводе одређене послове и задатке у вези са истрагама финансијског криминала. Примећује се да је током протеклих десет година у Републици Србији организован велики број обука из области унапређења борбе против финансијског криминала, које, иако корисне за носиоце правосудних функција, нису у потпуности испуниле свој основни циљ – стицање неопходних знања из ове области. Као разлог за неуспех у остварењу циља наведен је недостатак свеобухватног приступа, јер су углавном организоване ad hoc, без претходне анализе потреба за обуком и припремљених свеобухватних програма. Из тих разлога, "обука представља посебан стуб који се хоризонтално протеже кроз читаву Стратегију" те ће се и она "вршити свеобухватним приступом".

Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана поверен је Координационом телу за спровођење Стратегије састављеном од четири члана, руководилаца кључних институција за унапређење финансијских истрага: Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Републичког јавног тужилаштва и Врховног касационог суда. Административну, стручну и техничку подршку раду Координационог тела пружаће Министарство правде.

Стратегија такође предвиђа да ће у року од 30 дана од дана доношења бити донет Акциони план за њено спровођење, којим ће се на прецизан начин предвидети конкретне мере за спровођење стратешких циљева, рокови за реализацију мера, носиоци активности, као и показатељи резултата за процену успешности постављених мера[169].

Према свим расположивим информацијама, акциони план до дана закључења рада на овом извештају није донет, а радна верзија[170] овог документа обиловала је бројним непрецизностима и грешкама. Упркос чињеници да је имплементација зацртаних циљева из ове Стратегије готово немогућа без њихове детаљне разраде путем акционог плана (у виду поделе задужења одговорним субјектима, класификације активности и

[169] Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године, Влада Републике Србије, 14. мај 2015. године, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/vest/8960/strategija-istraga-finansijskog-kriminala-za-period-od-2015-do-2016-godine.php

[170] Предлог Стратегије истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/8549/predlog-strategija-istraga-finansijskog-kriminala-za-period-2015-do-2016-godine-.php

одређивања рокова), Министарство правде у документу о најважнијим резултатима свог рада у 2015. години наводи да је "спровођење стратегије отпочело"[171].

Акциони план за борбу против корупције у уводном делу налаже Агенцији да у вршењу надзора над спровођењем Стратегије користи искључиво индикаторе испуњености активности. Уколико би се за оцену реализације ове активности строго применили технички критеријуми испуњености - у смислу прописаног индикатора активности ("усвојена стратегија којом се уређује области финансијских истрага"), односа стратешког циља који се жели постићи ("доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге") и остварења мере ("донети стратегију која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага") у оквиру које је дата активност прописана - доношењем ове Стратегије Влада је, иако са драстичним закашњењем, испунила своју обавезу из Акционог плана.

Ипак, имајући у виду да се од алтернативног извештаја очекује и процена квалитета реализованих активности, закључак истраживачког тима је да пуко усвајање оваквог стратешког документа не представља готово никакав допринос неопходним системским антикорупцијским реформама нити ефикасној борби против корупције.

Разлози за овакву оцену су бројни:

- Стратегија је донета средином маја 2015. године, а односи на двогодишњи период (2015-2016) и везује за Стратегију борбе против корупције која има дуже важење (2013-2018)

- "Нормативно решавање свих питања организационог карактера", односно увођење "напредних алата и техника", нова унутрашња организација, начини сарадње и финансијска форензика захтевају[172] доношење новог Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела; јавна расправа[173] о нацрту овог закона је одржана од 05. августа до 05. септембра 2015. године, али закон до дана закључења рада на овом извештају није усвојен.

[171] Најважнији резултати рада Министарства правде у 2015. години, Министарство правде, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/vest/11609/najvazniji-rezultati-rada-ministarstva-pravde-u-2015-godini.php

[172] "Сви напредни алати и технике борбе против финансијског криминала, нова унутрашња организација полиције, јавног тужилаштва, судова, начин сарадње између полиције, јавног тужилаштва, Пореске управе, Управе за спречавање прања новца и других државних органа, као и финансијска форензика, морају бити уређени новим законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела. Наведени закон ће нормативно решити сва питања организационог карактера неопходна за ефикасну борбу против организованог криминала, финансијског криминала, привредног криминала, криминала против службене дужности и корупције"; Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године

[173] Нацрт Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције, Министарство правде, доступно на www.mpravde.gov.rs/files/Zakon%2004%2008%202015%20(3).doc

- ради испуњавања циљева предвиђених Стратегијом, потребно је изменити и допунити следеће законе: Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву, Закон и седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава, Законик о кривичном поступку и Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела; Стратегија не упућује на конкретне измене/допуне које је потребно извршити; ни један од наведених закона до дана закључења рада на овом извештају није усвојен нити допуњен у смислу усклађивања са прокламованим циљевима Стратегије.

- у Стратегији се не наводи на који начин се планира остварење циља 1.4 (успостављена ефикасна организација у оквиру Министарства унутрашњих послова); с обзиром да радна верзија Акционог плана као меру 1.4.1 наводи "отклоњени недостаци у правном оквиру којим се регулише организација и рад полиције", нејасно је које законске или подзаконске акте је потребно израдити/изменити ради остварења овог циља; на сајт Министарства унутрашњих послова је неутврђеног датума постављена информација о израђеном Нацрту новог закона о полицији[174], тако да постоји претпоставка да ће и ово питање бити уређено новим законом.

- текст Стратегије није ни језички ни стилски уређен, па терминолошка недоследност и неконзистентност може одговорним субјектима изазвати потешкоће при реализацији; на пример, без дистинкције се користе термини "истрага финансијског криминала" и " финансијска истрага", у делу који се бави финансијском форензиком, циљ 3.1 говори о "успостављању *службе* за финансијску форензику у јавним тужилаштвима", а циљ 3.2 о "опремању *одељења* за финансијску форензику у оквиру јавних тужилаштава кадровским и материјално-техничким средствима", итд.

Као што је већ речено, акциони план за спровођење ове стратегије није усвојен, а радна верзија овог документа је пример површног приступа конкретизацији стратешких докумената, неадекватног означавања одговорних субјекта и лакомисленог одређивања

[174] У Нацрт закона о полицији (који је доступан у електронској верзији на сајту Министарства унутрашњих послова) уграђене су примедбе пристигле у току јавне расправе, затим мишљења надлежних министарстава и других државних органа, сугестије и коментари Мисије ОЕБС у Србији, као и измене и допуне унете на основу коментара и сугестија које је у два наврата изнела Европска комисија. Нацрт закона о полицији је упућен на поновно разматрање, а пре упућивања на седницу Владе, Министарству финансија, Канцеларији за европске интеграције и Републичком секретаријату за законодавство
http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/Prednacrt_ZOP.h
Истраживачки тим нема информацију када је била јавна расправа о Нацрту закона, нити када се очекује да ће закон ући у скупштинску процедуру.

рокова[175]. Проблем у вези са неусвајањем акционог плана констатован је и у Извештају ЕК о напретку Србије за 2015. годину[176].

У другом нацрту Акционог плана за Поглавље 23, као рок за реализацију идентично формулисане активности ("донети и пратити примену Стратегије која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага", активност 2.3.2.5). наведена је 2016. година. Трећим нацртом рок за реализацију је померен уназад, па је активност 2.3.2.4 предвиђена за други квартал 2015. године.

У Стратегији за борбу против корупције је наведено да су "органи власти и носиоци јавних овлашћења, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни да врше своја овлашћења у складу" са, између осталих, начелом транспарентности и начелом одговорности, које одговорне субјекте обавезује да "политике спроводе ефикасно“. Из формулације индикатора циља ("утврђени стратешки циљеви свеобухватно унапређују ефикасност финансијских истрага"), и у складу са свим горе наведеним, јасно произилази да се ни ова мера нити активности у оквиру ње не могу сматрати испуњеним.

Препоруке

- продужити рок важења Стратегије; пажљиво дефинисати мере, активности и одговорне субјекте за постизање стратешких циљева
- координирати спровођење са сродним стратешким документима
- усвојити акциони план

Мера 3.4.9.2. - Обука носилаца правосудних функција и припадника полиције и Војнобезбедносне агенције, о новим стратешким решењима

Анализа активности у оквиру ове мере представљала је огроман изазов за истраживачки тим из неколико разлога.

Пре свега, ради се о предмету обуке - нова стратешка решења о којима треба направити план, програм и приручник односе се на Стратегију истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године, којом се тек у начелу најављују бројна и обимна нормативна и организациона унапређења. Међутим, уколико се пође од формулације

[175] На пример, израда правног оквира је планирана за трећи квартал 2015. године, а анализа правног и институционалног оквира за први квартал 2016. године (циљ 2.1); одговорни субјект за процену потреба за обуком носилаца правосудних функција у области финансијских истрага је Правосудна академија (циљ 1.3); Радна верзија Акционог плана за спровођење Стратегије финансијских истрага

[176] Извештају ЕК о напретку Србије за 2015. годину, страна 16; 11. октобар 2015. године, Брисел, доступно на http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf

претходне мере, којом је доношење стратегије прописано ("донети стратегију која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага"), фокус би могао бити на финансијским истрагама. У том случају се као проблем јавља то што се едукација правосудних органа о финансијској истрази већ спроводи под окриљем мере 3.4.3.5 ("континуирана обука судија и тужилаца из области финансијске истраге"), путем две идентично формулисане активности (направити план и програм обуке, и израдити приручник за обуке; спроводити план обуке и поделити приручнике за обуку). И ту је одговорни субјект Правосудна академија, а у рубрици потребни ресурси је предвиђена иста сума новца (5.000.000 динара).

Додатну конфузију уноси чињеница да су обучавања о финансијској истрази/истрази финансијског криминала/финансијској форензици планирана и у другим акционим плановима – трећем нацрту Акционог плана и радној верзији акционог плана Стратегије истрага финансијског криминала. Рокови прописани за реализацију активности понекад се разликују, мада су најчешће временске одреднице "трајно". Као корисници ових едукативних програма јављају се углавном тужиоци, али има случајева[177], као у овој мери, да се обука организује и за припаднике Војнобезбедносне агенције. Узимајући све наведено у обзир, истраживачки тим је при анализи доступних информација имао проблем да докучи у оквиру које мере, циља или документа је спроведена предметна активност.

Активности

- **направити план и програм обуке**
- **израдити приручнике**
- **спроводити план обуке**

У извештају за 2014. годину, Агенција је констатовала да активности предвиђене за испуњење мере 3.4.9.2 нису доспеле за реализацију до краја 2014. године, јер су рокови почињали да теку од дана усвајања стратегије. У 2015. години, рокови за прве две активности су истекли средином августа, односно новембра 2015. године.

Из извештаја[178] произилази да Правосудна академија сматра да су сви рокови за реализацију активности из Акционог плана за борбу против корупције одложени:

- прва активност ("направити план и програм обуке") је померена за други квартал 2016. године
- трећа активност (спровођење обуке) предвиђена је за други, трећи и четврти квартал 2016. године.

[177] Мера 3.4.3.1 предвиђа креирање програма мултидисциплинарних обука за вођење проактивних истрага за полицију, Војнобезбедносну агенцију, тужилаштво и суд

[178] "Правосуђе, извештај Правосудне академије Републике Србије – нови рокови и преглед реализованих активности 2015-2018", Извештај Правосудне академије

Правосудна академија у свом извештају наводи и да је формирање радне групе за израду анализе потреба за стручним усавршавањем планирано за четврти квартал 2015. године, да се потписивање меморандума о сарадњи са Војнобезбедносном агенцијом очекује у првом кварталу 2016. године, као и да ће се годишња евалуација обуке спровести у четвртом кварталу 2016. године[179].

Као што је већ поменуто, трећи нацрт Акционог плана за поглавље 23 предвиђа "континуирани тренинг полиције и тужилаца за обављање финансијских истрага, праћење токова новца, проактивног поступања и посебних истражних техника" (као активност 2.3.2.8). Планирано је да се спроводе у континуитету, почев од ступања на снагу Стратегије истрага финансијског криминала.

Радна верзија акционог плана за спровођење Стратегије истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године обуку у области финансијских истрага прописује за носиоце правосудних функција (циљ 1.3) и путем три активности (процена потребе за обуком, израда плана и програма обуке и спровођење обуке) предвиђа њихово извођење у другом и четвртом кварталу 2015. године. Овде се мора упутити критика на решење по којем је одговорни субјект за све три активности Правосудна академија. Истраживачки тим сматра да у свим случајевима када се спроводи анализа потреба за обуком, ту процену треба доделити државном органу, односно институцији из које долазе учесници обуке.

На основу свега наведеног, закључак је да ни једна од активности није реализована, што значи да ни мера није остварена.

Препоруке

- повезати сродне програме обуке у свеобухватан пакет

ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА (3.6)

Опис стања

У току 2015. године, у овој области, као кључни догађаји издвајају се почетак примене одредби Закона о планирању и изградњи и усвајање новог Закона о озакоњењу објеката.

[179] Акциони план за борбу против корупције у оквиру ове мере не предвиђа формирање радне групе, потребу за потписивањем меморандума о сарадњи са Војнобезбедносном агенцијом, као ни евалуацију обуке.

У марту 2015. године започета је примена Закона о планирању и изградњи (ЗПИ)[180] који обавезује надлежне органе на издавање грађевинске дозволе у року до 28 дана и уводи значајна поједностављивања и јасније обавезе у поступку издавања грађевинских дозвола.

Ово унапређење несумњиво ће имати позитивне повратне ефекте приликом одлучивања да се започне нека инвестиција у изградњу објеката, као и да се битно смање коруптивни ризици због чекања на издавање грађевинске дозволе и "подупирања" да се она изда.

Истовремено, у поступку измена ЗПИ усвојена је одредба која каже да се ''просторни план подручја посебне намене доноси за (...) пројекте од значаја за Републику Србију", те да се ПППППН којим се "пројекат од значаја за Републику Србију" преводи у јавни интерес, „може утврдити за било које градско или ванградско, изграђено или неизграђено подручје[181].“

Следи да Влада[182] може, у односу на исказан интерес инвеститора или других интересних група, да у потпуности слободно (произвољно) и без икаквих ограничења одлучује о намени простора (изграђеног или неизграђеног), о промени власништва (експропријација у јавном интересу, без обзира што садржај тог интереса не одговара појму јавног интереса и јавне намене из појмовника Закона о планирању и изградњи), одлучивању ко ће и под којим условима бити будући власник тог простора. У овако дефинисаном законском оквиру створени су:

- законом подржани услови за коруптивне радње и трговину утицајима
- потпуна несигурност непокретне имовине, будући да она може бити експроприсана у било ком часу, за веома кратко време и за било коју намену (становање, забава, пословање, коцкарнице, спорт итд.).

Крајем новембра 2015. године, Народна скупштина је усвојила Закон о озакоњењу објеката[183] којим се уређују услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу незаконито изграђених објеката.

Са становишта борбе против корупције и трговине утицајима кључне су следеће одредбе у члану 5:

"Предмет озакоњења не може бити објекат: (...) 4) изграђен у првом и другом степену заштите природног добра (осим викендица и других породичних објеката за одмор у другом степену заштите природног добра), односно у зони заштите културног добра од

[180] *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014
[181] Ibid. члан 21-22
[182] Ibid. члан 21 став 5
[183] *Службени гласник РС*, бр 96/2015

изузетног значаја и зони заштите културних добара уписаних у Листу светске културне баштине, изграђен у зонама санитарне заштите изворишта водоснабдевања..."

Након набрајања који објекти не могу бити озакоњени, у истом члану 5, налазимо следећи пасус: "Изузетно од одредбе става 1. тач. 3) и 4) овог члана надлежни орган ће издати решење о озакоњењу, ако у поступку буде прибављења сагласност управљача јавног добра, односно сагласност организације надлежне за заштиту природних односно културних добара".

Пажљиво читање само једног члана *Закона о озакоњењу објеката* показује велики потенцијал коруптивних радњи и трговине утицајима које овај члан омогућава:

- двосмислено је и неједнозначно дефинисана одредба о изузећу викенд кућа и породичних објеката за одмор, јер се може тумачити да се односе само на категорију простора у првом и другом степену заштите природног добра, али и на све остале категорије простора (појам "односно").

- успостављање "сагласности управљача односно организације надлежне за заштиту природних односно културних добара" као одлучујућег (пресудног) критеријума у доношењу одлуке шта ће бити легализовано у зонама под најстрожијим режимима заштите отвара простор за неограничену произвољност и коруптивност. Таква одредба показује да је "сагласност" једног човека или групе људи који су у једном тренутку на одређеним руководећим положајима меродавнија и јачег правног утицаја / дејства од бројних закона који уређују област заштите природних, културних и других јавних добара. Овом одредбом се *de facto* поништавају прописани режими заштите и коришћења простора утврђени у више кључних закона (Закон о заштити природе[184], Закон о културним добрима[185], Закон о водама[186] и други), а одлуку о легализацији објеката који угрожавају јавни интерес, производе јавне штете и представљају најтеже примере узурпације јавног добра, препушта појединачној вољи људи са јавним функцијама.

Поред наведених последица које ће Закон о озакоњењу објеката имати на ширење простора за коруптивне радње и трговину утицајима, треба указати да Закон о озакоњењу објеката дерогира важеће техничке и грађевинске стандарде, прописе о грађењу и слично.

Наиме, Закон у правном статусу изједначава објекте који су грађени уз придржавање грађевинских и техничких стандарда (који се потврђују техничким пријемом објекта) и објекте за које се не проверава да ли задовољавају прописане стандарде. Чланови 18 и 19 Закона кажу: "(...) изјаву власника незаконито изграђеног објекта да прихвата

[184] *Службени гласник РС,* бр. 36/2009, 88/2010 и 91/2010
[185] *Службени гласник РС, бр.* 71/94
[186] *Службени гласник РС, бр.* 46/91, 53/93 и 54/96

евентуални ризик коришћења објекта, с обзиром на минималну техничку документацију која је прописана за озакоњење").

Спровођење Акционог плана

У области просторног планирања и изградње, Акциони план садржи четири базична циља, са 19 мера које се остварују путем 45 активности.[187]

Ово поглавље извештаја односи се на активности које је требало да буду реализоване у току 2015. године.[188]

Циљ 3.6.1 - Све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани су у јавни електронски Катастар непокретности

Индикатор циља - Број података о непокретностима и водовима које су унети у катастар се повећава за 15% на годишњем нивоу почевши од 2013. године

Мера 3.6.1.1 - Обезбедити шалтер за информације и бесплатну правну помоћ у службама катастра непокретности

Активност коју је требало реализовати у оквиру мере 3.6.1.1, односно обавезе да се *обезбеди шалтер за информације и бесплатну правну помоћ у службама катастра непокретности* до марта 2015. године је спровођење плана обуке запослених.

За оцену остварености ове мере потребно је унети и додатни показатељ - број странака које су тражиле бесплатну правну помоћ и које су је добиле (по организационим

[187] Министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма означено је као одговорно за реализацију свих или за реализацију појединих активности у оквиру мера 3.6.1.1, 3.6.1.2, 3.6.1.5, 3.6.2.1, 3.6.2.2, 3.6.2.3, 3.6.3.1, 3.6.3.2, 3.6.3.3, 3.6.3.4, 3.6.4.1, 3.6.4.2, 3.6.4.3, 3.6.4.4, 3.6.4.5 и 3.6.4.6.
Републички геодетски завод је означен као одговоран за реализацију свих или за реализацију појединих активности у оквиру мера 3.6.1.1, 3.6.1.3, 3.6.1.4, 3.6.1.5, и 3.6.1.6.
Влада Републике Србије је означена као одговорна за реализацију појединих активности у оквиру мера 3.6.2.1, 3.6.3.1, 3.6.4.4,
Народна скупштина Републике Србије је означена као одговорна за реализацију појединих активности у оквиру мера 3.6.2.1, 3.6.3.1, 3.6.4.4.

[188] Током 2015. године, предвиђено је да буде реализовано 16 активности.

јединицама катастра непокретности, који ће се пратити / евидентирати за сваку годину).

У допису од 26. новембра 2015. године,[189] Републички геодетски завод (РГЗ) даје податке из Правилника о систематизацији радних места, у коме постоји опис послова пружања информација и бесплатне правне помоћи правним и физичким лицима у вези уписа у катастар непокретности.

Наведен је планиран број државних службеника и намештеника у радном односу на неодређено време, указано је да у оквиру расположивих средстава предвиђених Законом од буџету[190] за 2015. годину, није било могућности да се планира већи број државних службеника и намештеника од постојећег броја. Из тог разлога није било запошљавања нових кадрова на наведеним радним местима ни у 2013. и 2014. години.

РГЗ у допису од 26. новембра 2015. године, обавештава да још нису у потпуности направили план и програм обуке запослених лица који ће пружати информације и бесплатну правну помоћ правним и физичким лицима у вези уписа у катастар непокретности.

Томе додају да су и до сада сви државни службеници у РГЗ успешно, стручно и квалитетно пружали информације странакама у вези уписа непокретности и права на њима у катастар непокретности. Пракса је у РГЗ да се информације и бесплатна правна помоћ странкама непрекидно дају у пријемним канцеларијама, телефонским и електронским путем.

РГЗ не располаже подацима о броју лица који су тражили бесплатну правну помоћ и којима је та помоћ пружена.

Препоруке

- унети као обавезан податак о броју странака које су тражиле бесплатну правну помоћ и о броју странака које су је добиле у годишњим (периодичним) извештајима

Посебне напомене

Циљ садржи обавезу да се изврши упис свих непокретности у јавни електронски катастар у Републици Србији и са њима повезаних података закључно са 2018. годином, а индикатор циља је повећање од 15% за сваку годину почев од 2013. године.

[189] Републички геодетски завод, допис бр. 07-1097/2015, од 26. новембра 2015. године, као одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.
[190] *Службени гласник РС*, бр. 142/2014 и 94/2015

Следи да је до краја 2015. године требало да буде унето у електронски катастар бар 45% свих непокретности у Републици.[191]

Од Републичког геодетског завода затражени су подаци о броју затражених и унетих уписа за 2013, 2014, и 2015. годину.[192] У одговору,[193] РГЗ наводи да се подаци о упису у катастар воде кумулативно, тако да није могуће посебно добити податке за 2013, 2014, и 2015. годину, о новоуписаним непокретностима у катастар непокретности. Из одговора следи, да није могуће добити податак да ли је остварен циљ да до краја 2015. године, 45% непокретности буде унето у јавни електронски катастар.

У истом допису се наводи да РГЗ води евиденцију о укупном броју заведених и решених управних предмета у поступку одржавања катастра непокретности (уписи података о непокретностима и правима на њима), али не региструје број предмета по начину решевања (одбијен захтев, одбачен и друго).[194]

Након 2012. године, када је формиран катастар непокретности у Републици Србији, престала је да важи евиденција о непокретностима и правима на њима коју су водили судови, па из тога разлога у овој евиденцији није могло бити промена, односно нових уписа од 2013. године.

Јавни електронски катастар непокретности подразумева да је податак доступан јавности, дакле да се до њега може доћи на упит и да је тај упит бесплатан. Недоступност података о непокретностима које су унете у јавни електронски катастар непокретности онемогућава објективну оцену остварености постављеног циља.

Препоруке

- учинити доступним податке о упису непокретности у јавни електронски катастар

Мера 3.6.1.3 - Спровођење кампање о промовисању електронског катастра непокретности, вредности укњижене непокретности, потребној процедури и документима

[191] Види пасус на крају поглавља о циљу 3.6.1.
[192] Документација која садржи захтеве о приступу информацијама од јавног значаја упућене РГЗ, као и одговоре РГЗ доступна је у архиви НВО Правни скенер.
[193] Републички геодетски завод, допис бр. 07-1097/2015, од 26. новембра 2015. године, као одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.
[194] РГЗ даје следеће податке: у 2013. години примљено је 957 998 предмета, а решено 632 350 предмета. У 2014. години примљено је 487 739 предмета, а решено је 514 263 предмет (одређен број предмета пренет је из претходних година). У прва три квартала 2015. године, примљено је 380 859 предмета, а решено је 223 840 предмета.

У оквиру ове мере је утврђена обавеза да се до марта 2015. године спроведе предметна кампања према плану и програму.

У допису од 26. новембра 2015. године,[195] РГЗ извештава да није израдио посебан план и програм кампање, као ни план медијске пропраћености за промовисање електронског катастра непокретности.

У наставку се додаје да РГЗ већ дужи низ година спроводи кампању за промовисање електронског катастра и да о томе постоје подробне информације на сајту РГЗ www.rgz.gov.rs.

Примењују се различите форме кампање тако да је, по оцени из дописа, заинтересована јавност у доброј мери упозната са начином функционисања електронског катастра и погодностима његовог коришћења. У допису се додаје да на сајту РГЗ постоји сервис KnWweb који представља интернет сервис и омогућује претраживање базе података катастра непокретности, која је централна база података катастра непокретности у Републици Србији.

Мера 3.6.1.4 - Јачање капацитета организационих јединица служби Катастра непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор Републичког геодетског завода

У оквиру ове мере утврђена је као трајна активност израде и спровођења плана и програма обуке запослених у складу са анализом.

У допису од 26. новембра 2015. године,[196] РГЗ наводи да се у свим Службама за катастар непокретности води и одржава катастар непокретности који представља електронску базу података и непокретности и стварним правима на њима. У истом допису се наводи да је РГЗ израдио документациону основу за израду Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у РГЗ (24. фебруар 2014. године), у којој је урађена анализа потреба у вези јачања капацитета организационих јединица Служби за катастар непокретности, као и интерне контроле у оквиру надлежних сектора.

И поред тога што је предвиђено да РГЗ измени подзаконски акт о систематизацији радних места, те да предвиди радно место за рад на информативном шалтеру у циљу обезбеђивања бесплатне правне помоћи у ужим унутрашњим јединицама Завода – Службама за катастар непокретности, и да запошљавањем одговарајућег броја стручних кадрова изврши јачање капацитета Служби за катастар, РГЗ није могао да

[195] Ibid.
[196] РГЗ, допис бр. 07-1097/2015, од 26.11.2015. године, као одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.

изврши јачање капацитета Служби за катастар непокретности запошљавањем нових кадрова због забране запошљавање нових лица.

Мера 3.6.1.5 - Изменити Правилник о геодетско-катастарском информационом систему и Правилник о начину чувања увида и издавања података катастра

У оквиру ове мере, предвиђено је да до марта 2015. године, буде измењена база електронског катастра у складу са изменама правилника.

Увидом у извештај Савета за борбу против корупције[197] може се утврдити да је "РГЗ (у одговору достављеном Савету) указао на активно спровођење мера и активности предвиђених Акционим планом тј. да је у току реализација мера које се односе на спровођење кампање за промоцију електронског катастра непокретности (мера 3.6.1.3), измена Правилника о геодетско-катастарском информационом систему (мера 3.6.1.5) и израда Правилника о начину издавања извода из катастра који би имао форму електронског потписа и документа (мера 3.6.1.6).“ Рок за ову активност у Акционом плану је шест и 18 месеци (март 2014. и март 2015. године).

Мера 3.6.1.6 - Усвојити Правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да исти има форму електронског потписа и документа

У оквиру ове мере, предвиђено је да до марта 2015. године буде измењена база електронског катастра у складу са усвојеним правилником.

Увидом у извештај Савета за борбу против корупције може се утврдити да је РГЗ обавестио Савет да „запошљавање стручног кадра у складу са систематизацијом није обављено у броју који одговара садашњој систематизацији јер се РГЗ мора придржавати одредби Закона о буџетском систему[198] којом је прописана забрана заснивања радног односа са новим лицима. РГЗ није израдио посебан план и програм кампање, као ни план медијске пропраћености за промовисање електронског катастра непокретности прописан мером 3.6.1.3 јер се кампања реализује годинама на сајту. РГЗ се не слаже да је потребно изменити Правилник о геодетско-катастарском информационом систему и Правилник о начину чувања, увида и издавања података јер

[197]Извештај о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије (документ бр.: 021-00-5658/2015, од 20. маја 2015. године)

[198] *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010 93/2012 62/2013 63/2013, 108/2013 142/201468/2015103/2015

физичка лица већ имају приступ подацима (мера 3.6.1.5). Мера 3.6.1.6 усвојен Правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да исти има форму електронског потписа и документа није реализована јер РГЗ планира увођење електронског документа у свој рад, па је у току израда измена и допуна Закона о државном премеру и катастру.“

Извештај за квартални период од 1. априла до 30. јуна 2015. године, о спровођењу мера и активности из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, који је Агенцији за борбу против корупције проследио РГЗ и Служба за катастар непокретности као ужа унутрашња јединица Завода (10. јул 2015. године) делом се односи на активности везане за циљ 3.6.1 о упису непокретности у електронски Катастар непокретности.

РГЗ обавештава да је у процедури јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру, те да су у Нацрту предвиђене многе новине у односу на упис у катастар непокретности, као и у погледу општења Завода и странака, које су садржане у активностима предвиђеним у Акционом плану и за које је РГЗ одговорни субјект. Потом се наводе чланови Нацрта који се односе на предвиђене активности и каже се: "С обзиром на изнето, усвајањем Закона моћи ће да се реализује активност из Акционог плана који се односе на издавање електронских докумената са електронским потписом из катастра непокретности.“

У кварталном извештају РГЗ за период јули - септембар 2015. године, наведено је да је усвојен Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру и да је Предлог Закона достављен Народној скупштини 16. октобра 2015. године.

У допису од 26. новембра 2015. године, наведено је да је (20. новембра 2015. године) усвојен Закон о изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру. Изменама је утврђено да се подаци и акти издају у форми електронског документа. РГЗ наводи да су у току измене софтвера за катастар непокретности које треба да омогуће издавање извода из катастра непокретности у форми електронског документа. РГЗ ће у најскорије време донети Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности који ће бити у складу са најновијим изменама Закона о државном премеру и катастру.

Посебне напомене

У допису РГЗ извештава да није израђен посебан приручник, али да се путем сајта www.rgz.gov.rs , као и огласних табли у Службама за катастар непокретности пружа странкама информација у вези поступка уписа непокретности и права на њима у катастар непокретности. На наведеном сајту као и на огласној табли у Службама за катастар непокретности доступне су странкама информације које пружа РГЗ, које између осталог обухватају информације о поступку, процедурама и потребним документима за провођење промена у катастру непокретности. РГЗ посебно указује да једну врсту приручника представља водич под називом "Корак по корак до уписа у

катастар непкретности", који има за циљ да корисницима пружи основне информације у вези са поступком уписа непокретности и права на њима.

Поред тога, РГЗ је, ради што потпунијег информисања корисника, припремио пано за огласне табле за све Службе за катастар непокретности, који обавештава о свим неопходним документима које је потребно поднети да би се извршио упис. Службама за катастар су достављени и информативни флајери са подацима о потребним документима за упис.

Циљ 3.6.2 - Смањен број процедура и увођење „једношалтерског система" за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности

Индикатор циља - У односу на 2012. годину, број дозвола и одобрења издатих путем једношалтерског система износи (утврдити) до краја 2017. године. Време неопходно за издавање грађевинске дозволе умањено за 30% до краја 2017. године, у односу на 2012. годину

Мера 3.6.2.1 - Изменити Закон о планирању и изградњи тако да се процедуре поједноставе и да одговарају врсти објекта

У претходном извештајном периоду, усвојене су измене и допуне Закона о планирању и изградњи.

Даља анализа укључује коментаре Закона о планирању и изградњи који отварају могућност за коруптивне радње, трговину утицајима и злоупотребе законских прописа.

"Пројекат од значаја за Републику Србију" као правни основ /критеријум за промену намене простора - Основни проблем ове одредбе је произвољност саме дефиниције, а најтежа импликација потпуна несигурност имовине.

Поглавље 2.4 Закона о планирању и изградњи, у члановима 21 и 22 дефинише значење Просторног плана подручја посебне намене. У члану 21 Закон утврђује: "Просторни план подручја посебне намене доноси се за (...) 5. реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за Републику Србију.....", дакле не за подручја која захтевају "посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора", него за пројекте. У члану 2 Закона[199] није наведено значење појма пројекат.[200]

[199] значења израза употребљених у закону

У члану 21 су наведене четири категорије подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите, и томе је придодата категорија "подручје за реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за Републику Србију", као и за објекте за које грађевинску дозволу издаје надлежно министарство или надлежни орган аутономне покрајине. У члану 22 се одређује да ПППППН садржи "посебно обележавање грађевинског подручја са границама подручја".

Из наведених одредби следи да се ПППППН за реализацију пројекта за који Влада утврди да је пројекат од значаја за Републику Србију, може утврдити за било које градско или ванградско, изграђено или неизграђено подручје. Дакле, Влада може, у односу на исказан интерес инвеститора или других интересних група да донесе одлуку да је неки пројекат од значаја за Републику Србију и да та одлука буде основ за доношење ПППППН, односно за проглашење јавног интереса на том подручју (границе ПППППН се утврђују самим ПППППН), односно за експропријацију свих непокретности на том подручју. Овако дефинисано право даје Влади овлашћења да у потпуности слободно и без икаквих ограничења одлучује о намени простора (изграђеног или неизграђеног), о промени власништва (експропријација у јавном интересу, без обзира што садржај тог интереса не одговара појму јавног интереса и јавне намене из појмовника Закона о изградњи и планирању), одлучивању ко ће и под којим условима бити будући власник тог простора, итд. У овако дефинсаним овлашћењима, евидентно је:

- да су створени законски услови (законски оквир) за коруптивне радње и трговину утицајима

- да закон утврђује потпуну несигурност имовине, будући да она може бити експроприсана у било ком часу, за веома кратко време (у Закону о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и прибављања документације ради реализације изградње система за транспорт природног гаса "Јужни ток"[201], период од тренутка обавештавања власника да предстоји експропријација / службеност пролаза / непотпуна експропријација, до тренутка уласка Корисника експропријације у посед је 13 дана) и за било коју намену (становање, забава, пословање, коцкарнице, спорт итд.)

- да овакве законске одредбе о овлашћењима носилаца јавних функција (Влада, Народна скупштина и друго) и потпуно арбитрарној дефиницији јавног интереса и јавне намене ("пројекат за који Влада утврди да је пројекат од значаја за Републику Србију") враћају садашњу законску одредбу на законски оквир који је био на снази пре 1990. године, када је

[200]У Multilingual Glossary of Human Setllements Terms (United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi 1992), налазимо следећу дефиницију појма пројекат: "A plan, sheme, proposal, venture or large undertaking, organized for specific goal and ending once it had been accomplished. Combination od acitivities of different specialized groups directed at a non-repetitive result with clear ending". (стр.102)

[201] *Службени гласник РС*, бр. 17/2013 од 21. фебруара 2013. године, а ступио је на снагу 1. марта 2013. године

Закон о експропријацији омогућавао експропријацију стамбеног објекта у приватној својини (ту је становање разумевано као приватни интерес) ради изградње стамбеног објекта у државној/друштвеној својини (ту је становање разумевано као као јавни интерес). Разлика је у томе што је корисник (актер) јавног интереса у социјализму могао бити само у јавној својини (државно предузеће као инвеститор), а сада може да буде и у приватној својини. Додатно, статус пројекта од значаја за Републику Србију имплицира много шире разумевање садржаја синтагме јавни интерес, чак и односу на значење наведено у појмовнику *Закона о планирању и изградњи*

- иако је у важећем *Закону о планирању и изградњи* задржана оквирна (традиционална) дефиниција шта су објекти јавне намене, сасвим је јасно да је она већ самим увођењем растегљивог појма ("пројекат од значаја за Републику Србију") значајно проширена и другим садржајима (становање, трговина, забава и сл.). Илустрације ради, ако (нека будућа) Влада Републике Србије одлучи да помогне да неки заинтересовани инвеститор подигне српски Лас Вегас у Пионирском парку, преко пута Народне скупштине, важећи Закон о планирању и изградњи ће то омогућити. Или, ако се приватизује болница "Др Драгиша Мишовић", а нови власник искаже интерес да прошири делокруг активности и подручје/простор болнице за неколико дестина хектара, такво проширење може бити дефинисано као пројекат од несумњивог значаја за Републику Србију

Рокови за усвајање планског документа - У тексту *Закона о планирању и изградњи* нисам нашла чланове/одредбе којима се прецизирају **рокови за усвајање планског документа**, конкретно ППППН.

Другим речима, није утврђен рок у коме надлежна служба (Министарство или слично) има обавезу да усвоји плански документ, од часа када је документ у форми Нацрта, односно Плана предат наручиоцу.

Непостојање рока у коме се мора усвојити документ омогућава деловање механизма недоношења (неусвајања) документа, уколико Нацрт документа не "обећава" (не гарантује) заштиту интереса моћних друштвених група.

Дакле, омогућено је деловање механизма недоношења одлуке (non-decision making), односно онемогућавања да се одређено питање уопште стави на дневни ред, уколико они који имају и/или контролишу друштвену моћ, не могу да наметну своју вољу у (јавном) процесу одлучивања. У том случају, примењује се механизам којим се тема не ставља на јавну дебату и не отвара се поступак доношења одлуке.

У важећем *Закону о планирању и изградњи* налазимо следеће одредбе које се тичу рокова:

- у поглављу 16. Поступак за доношење планских докумената, подпоглавље 16а „Рани јавни увид“, утврђено је да се рани јавни увид оглашава седам дана пре отпочињања увида и да траје 15 дана од дана објављивања. Није утврђен рок за објављивање извештаја о раном јавном увиду

- у потпоглављу 16.1 „Одлука о изради планских докумената“, у члану 46 стоји да су "органи, организације и јавна предузећа (...) дужни (...) у року од 30 дана, доставе све тражене податке, без накнаде"

- у потпоглављу 16.4 „Стручна контрола планских докумената“ стоји: "Стручну контролу планских докумената јединица локалне самоуправе врши комисија за планове у року од 15 дана од подношења захтева за вршење стручне контроле". По извршеној стручној контроли, у року од осам дана саставља се извештај, који садржи податке о извршеној стручној контроли, са свим примедбама мишљењима надлежног органа, односно комисије за планове по свакој примедби"

- у потпоглављу 16.5 „Јавни увид“, није утврђен рок у коме комисија за јавни увид мора да поднесе изештај о обављеном јавном увиду, али је утврђен рок од 30 дана (односно 60 у следећем члану) у коме обрађивач Плана мора да поступи по одлукама садржаним у извештају комисије

- у потпоглављу 16.6 Комисија за планове (члан 52) не постоји одредба о року у коме комисија мора да поднесе извештај

Рани јавни увид (Поглавље 16.а, члан 45а)[202] - У члановима који дефинишу рани јавни увид, у Закону није дефинисана обавеза обрађивача плана и комисија за планове:

- да омогући јавни увид у све добијене примедбе и сугестије

- да образложено одговори на све добијене примедбе и сугестије, нарочито на оне које се тичу потенцијалне колизије понуђених решења са стеченим правима на терену, и да сви ти одговори и образложења буду доступни јавности

- да у сеоским насељима на подручју плана организује обавештавање мештана путем месне заједнице о предстојећем јавном увиду. Ово с разлога што се у сеоским насељима још увек интернет не користи често и што житељи ових насеља у релативно великом броју немају навику да користе средства јавног информисања.

Важеће одредбе задовољавају критеријум формалног обавештавања грађана, али не и суштински захтев учешћа грађана на начин да буду обавештени, да дају примедбе и

[202]Текст о раном јавном увиду се налази у образложењу активности 3.6.3.1.

сугестије, да добију образложене одговоре (а не само у форми прихвата се или не прихвата се), и да то све буде доступно јавности.

Исти недостаци се налазе и у поглављу 16.5 „Јавни увид“[203], који се односи на јавни увид у плански документ.

Комисија за планове[204] **-** Закон о планирању и изградњи не обавезује да локалне самоуправе, укључив и месне заједнице, које се налазе на подручју плана, делегирају своје представнике (грађане, организације цивилног друштва, професионална и струковна удружења) у комисију за планове.

Закон не даје било каква права, а најмање гаранције грађанима и њиховим удружењима, укључив и месне заједнице, да буду укључени у процес планирања, а нарочито не да учествују у фазама коначног уобличавања планског документа. Јавни увид (ex-post), на начин како је дефинсан у овом Закону, је само реплика јавних увида у протеклих 50 година (као изругивање основним демократским принципима учешћа јавности и грађана у планирању, уређењу и коришћењу простора).

Закон о планирању и изградњи не дефинише обавезу мониторинга и редовног извештавања - Закон о планирању и изградњи не дефинише обавезу мониторинга и редовног извештавања о остваривању планских пропозиција и обавеза о остваривању планских пропозиција и обавеза учесника у реализацији планског документа. Могуће да је то као обавеза утврђено у пропозицијама које се односе на: мере и инструменте за остваривање ППППН и мере за спровођење ППППН. У тексту Закона нису пронађене одредбе које би ближе дефинисале ове мере.

У поглављу 19. „Документи за спровођење просторних планова“[205], члан 58 односи се на програм имплементације Просторног плана РС и регионалних просторних планова. У члану 58 се наводи да је "орган надлежан за доношење плана" дужан да у одређеним роковима подноси годишње извештаје о остваривању просторног плана , органу који је донео програм имплементације Просторног плана. Није предвиђено извештавање о остваривању планова од стране независних стручњака и оганизација.

Непостојање обавезног и јасно дефинисаног мониторинга, са редовним извештавањем и укључивањем грађана и њихових удружења у програм мониторинга, ствара услове за затвореност поступка, а тиме и корупцију и трговину утицајима. Ово се посебно односи на просторне планове и планску документацију на основу које се врши промена намене простора и која с тога разлога изискује експропријацију непокретне имовине (земљишта и објеката).

Интерсекторско укрштање и колизије у законским одредбама као простор за корупцију и трговину утицајима - Овај проблем не може бити решен једним Законом, па ни Законом о планирању и изградњи, али се тиче области планирања и

[203] Закон о планирању и изградњи – члан 50
[204] Ibid. поглавље 16.6, члан 52
[205] Ibid.

уређења простора, као, уосталом и других области јавног живота. Наиме, постоје бројни примери међусобне колизије законских одредби, када су одредбе једног закона у колизији са одредбама другог, важећег закона. Још је гора ситуација када се једним законом практично дерогирају технички стандарди, правилници и прописи.

Мера 3.6.2.2 - Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона до почетка његове примене

Увидом у извештај Савета за борбу против корупције може се утврдити да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није посебно истакло никакве препреке и проблеме за спровођење активности и мера из Акционог плана, али је наведено да је реализација мере 3.6.2.2 - извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона до почетка његове примене спорадична због обавеза аутора Закона и обавезе презентације Закона у територијално администартивним областима и окрузима, а реализација мере 3.6.4.4 - изменити Закон о планирању и изградњи тако да се прошири мрежа инспекцијских служби зависи од усвајања Закона о инспекцијском надзору[206].

На упућен захтев о слободном приступу информацијама од јавног значаја, из Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) добијен је одговор[207] да је направљен план обуке запослених за примену Закона о планирању и изградњи који се односи на обједињену процедуру.

У истом допису се наводи да је приручник за примену Закона о планирању и изградњи објављен на сајту Giz-Amber http://www.urbanlandmanagement.rs/sr/, као и да су обуке вршене за јединице локалне самоуправе од стране радне групе за израду Закона у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

Мера 3.6.2.3 - Спровести кампању за информисање грађана о поступку

У оквиру ове мере - кампања за информисање грађана о поступку (поједностављене процедуре приликом издавања дозволе за градњу) у 2015. години планиране су две

[206] *Службени гласник РС*, бр. 36/2015 од 21. априла 2015. године, ступио је на снагу 29. априла 2015. године, а примењује се истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу, осим одредаба којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима прописаних чланом 3. тачка 4), чланом 4. став 7, чланом 5. став 3, чланом 10. став 4, чланом 11. ст. 2. и 3, чланом 22. чл. 33. и 34. чланом 41. став 3, чланом 44. став 2. тачка 5) и чланом 57, које се примењују истеком рока од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, и чланом 30. ст. 1, 2. и 4, које се примењују истеком рока од пет месеци од дана ступања на снагу овог закона.

[207] Допис Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (бр. 06-00-00822/2015-02, од 15. децембра 2015. године), као одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.

активности (направити план и програм кампање и спровести кампању). Рок за ове активности је десет и 12 месеци, али од почетка примене Закона, дакле до првог квартала 2016. године.

У допису МГСИ каже се да је направљен план кампање за информисање грађана и да је доступан на сајту Министарства на адреси: http://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-planiranju-i-izgradnji-na-javnoj-raspravi-od.

Посебне напомене

Овај циљ односи се на смањење броја процедура и увођење "једношалтерског система" за издавање грађевинских и других дозвола. Као индикатор циља наведено је умањивање времена неопходног за издавање грађевинске дозволе за 30% до краја 2017. године, у односу на 2012. годину.

Првог марта 2015. године, започето је издавање грађевинских дозвола на основу новог Закона, који обавезује локалне самоуправе да то учине у року до 28 дана.

Таква обавеза обезбеђује да време потребно за издавање грађевинске дозволе буде знатно краће него што је то постулирано у Акционом плану. На основу парцијалних извештаја може се судити да је ова законска обавеза о почела да се примењује. Још увек, међутим, не постоје систематски извештај ни систематски увид у поднете захтеве и издате грађевинске дозволе по општинама.

Препоруке

- обезбедити јавни увид у број поднетих захтева за издавање грађевинске дозволе и број издатих грађевинских дозвола на нивоу општине.

Циљ 3.6.3 - Транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти

Индикатор циљ - Проценат планова који су јавно разматрани увећан за 30% до краја 2017. године (у односу на 2012. годину)

Мера 3.6.3.1 - Изменити Закон о планирању и изградњи тако да се уведе обавеза раног обавештавања о почетку израде просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти, као и објављивања нацрта плана на веб-презентацијама

У циљу укључивања и обавештавања грађана о изради планских докумената, утврђена је мера 3.6.3.1 која садржи обавезу раног обавештавања о почетку израде просторних и урбанистичких планова.

Одредба о раном јавном увиду унета је у Закон о планирању и изградњи - поглавље 16.а, члан 45а – „Рани јавни увид“

У одговору[208] МГСИ наводи да је информисање грађана о значају јавног увида спроведено кроз кампању и јавне расправе у оквиру кампање за информисање грађана о Закону о планирању и изградњи, а да се информације о кампањи налазе на адреси: http://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-planiranju-i-izgradnji-na-javnoj-raspravi-od.

Обавеза уношења одредбе о раном јавном увиду заснива се на праву грађана територијалне целине да буду благовремено обавештени о намерама у погледу израде, садржаја и основних концепција планског документа. Одредба о јавном увиду у Закону о планирању и изградњи је дефинисана на начин да не задовољава суштину сврхе (раног) јавног увида и укључивања грађана и других заинтересованих у процес израде плана ("евидентиране примедбе и сугестије могу утицати на планска решења", "јавност мора имати могућност изјашњавања, а евидентиране примедбе могу утицати на планска решења"). Важеће одредбе задовољавају критеријум формалног обавештавања грађана, али не и суштински захтев учешћа грађана на начин да буду обавештени, да дају примедбе и сугестије, да добију образложене одговоре (а не само у форми прихвата се или не прихвата се), и да то све буде доступно јавности.

Препоруке

У члановима који дефинишу рани јавни увид, потребно је утврдити обавезу наручиоца плана, обрађивача плана и комисија за планове:

- да омогући јавни увид у све добијене примедбе и сугестије
- да образложено одговори на све добијене примедбе и сугестије, нарочито на оне које се тичу потенцијалне колизије понуђених решења са стеченим правима на терену, и да сви ти одговори и образложења буду доступни јавности
- да у сеоским насељима на подручју плана организује обавештавање мештана путем месне заједнице о предстојећем јавном увиду. Ово с разлога што се у сеоским насељима још увек интернет не користи често и што житељи ових насеља у релативно великом броју немају навику да користе средства јавног информисања

[208] Ibid.

Исти недостаци се налазе и у поглављу 16.5 „Јавни увид“ у члану 50 Закона, који се односи на јавни увид у плански документ.

Мера 3.6.3.2 садржи активност *Стандардизовање садржаја планова у Правилнику о начину израде и садржине планских докумената,* са рокому јуну 2015. године

Мера 3.6.3.3 Кампања за информисање грађана о значају раног увида и јавних расправа о плановима, у јединицама локалне самоуправе утврђена је са роком до септембра 2015. године

Посебне напомене

Овај циљ односи се на демократизацију процеса планирања и већег учешћа јавности, односно на примену транспарентних критеријума и учешћа јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти. Као индикатор циља наведено је да ће проценат планова који су јавно разматрани бити увећан за 30% до 2017. године у односу на 2012. годину.

Од МГСИ, захтевом за слободан приступ информацијама од јавног значаја, затражен је податак о броју усвојених просторних и урбанистичких планова, броју јавних седница о просторним и урбанистичким плановима и броју усвојених примедби и сугестија.

У одговору[209] МГСИ даје податак о броју усвојених просторних планова од 2003. године[210]. Што се тиче дела питања о броју јавних седница, МГСИ у одговору упућује да је "у складу са законом прописаном процедуром, број јавних седница о просторним плановима (је) исти као и број усвојених просторних планова, односно просторних планова којима је прошао поступак јавне набавке. Примедбе и сугестије достављене на јавном увиду разматра комисија за спровођење поступка јавног увида и оне су садржане у Извештају о обављеном јавном увиду у просторне планове." Део питања о броју усвојених примедби и сугестија је остао без одговора.

Овај одговор само потврђује суштински недостатак процедуре јавног увида и учешћа јавности у изради и усвајању (али и у спровођењу – имплементацији) просторних и урбанистичких планова у Србији. Појам јавности како је овде интерпретирана законска одредба о "јавном увиду" стриктно је ограничена на службено сазван скуп на коме заинтересовани учесници могу да изнесу своје примедбе и сугестије које се тичу плана, односно да писменим путем доставе коментаре о плану у периоду јавног увида. Овако

[209] Ibid.
[210] Датум који нема директне везе са циљем 3.6.3

разумеван појам "јавност" не подразумева активно учествовање различитих категорија актера нити различите модалитете јавних скупова у вези са конкретним планским документом (скупови професионалних и струковних удружења, образовних институција као што је универзитет или факултети, научне и друге установе, организације и удружења грађана, нарочито на локалном нивоу, и др.). Јавни увид на начин како је дефинисан у Закону о планирању и изградњи је једносмерна комуникација без јавног дијалога и сучељавања аргумената ("Примедбе и сугестије достављене на јавном увиду разматра комисија за спровођење поступка јавног увида и оне су садржане у Извештају о обављеном јавном увиду у просторне планове"). Такво разумевање појма и сврхе јавног увида је потпуно супротно од начина на који је овај појам дефинисан у кључним документима ЕУ и Савета Европе.

Повећање процента планова који су јавно разматрани није валидна мера за овај индикатор. Број јавних расправа је формални показатељ, који не говори о квалитативним обележјима јавне расправе. Неупоредиво су важнија сазнања и информације о садржају приспелих и усвојених примедби и сугестија примљених током јавне расправе, као и образложења одбијених примедби и предлога. Нужно је јавно утврдити критеријуме прихватања односно одбијања примедби и сугестија.

Током седамдесетих и осамдесетих година број јавних расправа о генералним урбаистичким плановима прелазио је неколико стотина. Набољи је пример Генералног урбанистичког плана Новог Сада 1972. године, о коме је одржано преко 800 јавних расправа и доспело неколико хиљада писаних примедби и сугестија. Међутим, мало од тих примедби је усвајано, нарочито не оне које су макар и у најмањој мери реметиле планску концепцију и пропозиције.

Препоруке

- утврдити обавезне критеријуме и процедуре у јавној расправи
- утврдити обавезу писменог извештавања и образложења комисије о свим одбијеним предлозима и примедбама
- обавезати да у састав комисије за планове буду укључени представници заинтересованих грађана (удружења грађана) и чланови професионалних и струковних удружења са територије плана

Циљ 3.6.4 - Ефикасне интерне и екстерне контроле у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма

Индикатор циља - У односу на 2012. годину, број извршених инспекција у складу са годишњим планом увећан за 75% до краја 2017. године

У циљу обезбеђивања ефикасне интерне и екстерне контроле у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма, у оквиру овог циља утврђено је неколико мера, а као индикатор циља утврђено је повећање броја извршених инспекција за 70% до краја 2017. године у односу на 2012. годину.

Мера 3.6.4.1 - Омогућити грађанима увид у електронски портал за праћење тока предмета

У 2015. години предвиђено је да се, у оквиру мере 3.6.4.1 заврши активност - измене прописа ради увођења правног основа.

За меру 3.6.4.1 у свом извештају Савет за борбу против корупције наводи да није добијена информација да ли се ради на студији изводљивости за увођење електронског портала за праћење тока предмета и изради плана и програма стручног усавршавања запослених (мере 3.6.4.1 и 3.6.4.2). Рок за ову активност у Акционом плану је 15, 25 и 35 месеци (мај 2014. године, октобар 2015. године и септембар 2016. године).

Од МГСИ је затражен податак о томе шта је урађено у вези обавезе спровођења ове мере. У одговору је[211] је наведено:

- да је у марту 2015. године утврђен Акциони план за имплементацију електронске грађевинске дозволе
- да је МГСИ израдило нацрт подзаконских аката, чије усвајање се очекује до краја 2015. године, којима ће се дефинисати услови електронске размене података односно електронска обједињена процедура, а започета је израда подзаконских аката за дефинисање поступака електронског архивирања
- да су обезбеђени сви услови за отпочињање примене електронске грађевинске дозволе од 1. јануара 2016. године
- да је у току стручно усавршавање запослених, односно да је обучено 70 тренера који ће почев од 15. децембра 2015. обучавати око 4000 запослених на територији Републике Србије за примену софтвера. Упутства су доступна свим корисницима који учествују у поступку издавање електронске грађевинске дозволе најкасније до 20. децембра 2015. године

[211]Допис Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (бр. 06-00-00822/2015-02, од 15. децембра 2015. године), као одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.

- едукација тренера је одржана у Агенцији за привредне регистре (МГСИ, Reaktiv Comtrade, USAID, NALED), а серификовано је око 70 тренера

- све остале информације о реформи издавања електронске грађевинске дозволе доступне су на адреси: http://www.mgsi.gov.rs/

Мера 3.6.4.4 - Измена Закона о планирању и изградњи са проширењем мреже (седишта) инспекцијских служби

У допису Савету[212] МГСИ није посебно истакло никакве препреке и проблеме за спровођење активности и мера из Акционог плана, али је наведено да је реализација мере 3.6.2.2 - извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона до почетка његове примене спорадична због обавеза аутора Закона и обавезе презентације Закона у територијално администартивним областима и окрузима, а реализација мере 3.6.4.4 - изменити Закон о планирању и изградњи тако да се прошири мрежа инспекцијских служби зависи од усвајања Закона о инспекцијском надзору[213].

Посебне напомене

Као посебне препоруке за цео циљ могу се издвојити:

- обезбедити систематско праћење остваривања одредби о обједињеним процедурама и обавези издавања грађевинских дозовола у року до 28 дана путем доступности података о броју поднетих захтева и броју издатих дозвола.

- укинути у потпуности или јасно прецизирати обим и садржај синтагме "пројекат од значаја за Републику Србију" на начин да се онемогући произвољност и кршење важећих закона приликом одлучивања о намени, уређењу, коришћењу и својинским правима у простору и на непокретностима.

[212]Види Извештај о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије (документ бр.: 021-00-5658/2015, од 20. маја 2015. године)

[213] У Анексу 1 овог Извештаја налази се Студија примера под називом "(Не)усвајање просторних планова као резултат трговине утицајима и злоупотребе јавних овлашћења."
Студија примера односи се на област водопривреде у Републици Србији. Истражује се и анализира феномен маргинализације јавног интереса, узурпирања јавног добра, кршења основних људских права (право на здраву животну средину, право на здравље) и кршења законских прописа и норми, што је све омогућено и дозвољено (отвореном или прикривеном) саглашношћу и/или подршком група и појединаца на јавним функцијама и са јавним овлашћењима.

- прецизирати у каквом су односу важећи прописи (правилници и сл.) чије одредбе су у несагласности са одредбама Закона о озакоњењу објеката (на пример, Правилник о начину одређивања и одржавања зона санитарне заштите изворишта водоснабдевања[214]

- изменама и допунама прописа недвосмислено потврдити да предмет озакоњења не могу бити објекти у зонама санитарне заштите изворишта водоснабдевања нити у другим зонама уколико се тиме угрожавају јавна добра, а нарочито јавно здравље и здравствена добробит грађана.

- унети обавезу да се приликом уписа у катастар непокретности јасно назначи да је објекат легализован на основу Закона о озакоњењу објеката и да није прошао прописану процедуру техничког пријема. Таква информација је једини начин да се приликом продаје такве некретнине заинтересовани купац обавести о каквом објекту је реч и да се заштити од преваре. Држава мора да обавеже продавце и учеснике у ланцу продаје и куповине непокретности (јавне бележнике, адвокате, судове) на тачност информација о непокретности, а не да учествује у обмањивању заинтересованог купца

У Републици Србији је 1. марта 2015. године, започето издавање грађевинских дозвола на основу новог Закона, који обавезује надлежне службе да то учине у року до 28 дана. На основу парцијалних извештаја може се судити да је ова законска обавеза о почела да се примењује. С обзиром на дугогодишњу праксу која је поступак издавања грађевинских дозвола чинила изузетно временски дугим поступком, који је у многоме зависио од добре воље администрације, обавеза издавања грађевинске дозволе у року до 28 дана је значајан корак ка успостављању владавине права и смањивања простора за корупцију и трговину утицајима.

Не постоји, међутим, систематски извештај ни систематски увид у поднете захтеве и издате грађевинске дозволе по општинама – како се може видети из одговора ресорног Министарства за потребе писања овог извештаја, ови подаци нису доступни.[215]Дакле, не постоји поуздан основ за процену ефикасности примене ових чланова Закона о планирању и изградњи.

У новембру 2015. године, донет је Закон о озакоњењу објеката,[216] као још један у низу покушаја да се легализују бесправно изграђени објекти и заустави бесправна изградња у Србији.

Иако је нелегална изградња у Србији много дужег трајања, први знаци повећања обима бесправне изградње бележе се средином шездесетих година 20. века.

[214]*Службени гласник РС*, бр. 92/08 – у примени од 18. октобра 2008. године
[215]Документација која садржи захтеве о приступу информацијама од јавног значаја упућене МГСИ, као и одговоре Министарства доступна је у архиви удружења грађана Правни скенер.
[216]*Службени гласник РС*, бр 96/2015

До 90-тих година бесправна изградња има форму бенигне изградње породичних објеката на препарцелисаном пољопривредном земљишту у рубним зонама већих градова, односно обнове и реконструкције породичних објеката у изграђеним градским зонама која је била онемогућена због рестриктивне урбанистичке политике и монопола државаних предузећа у области (легалне) изградње стамбених и других објеката.

Почетком 90-тих година, увећава се број актера бесправне изградње, започињу приватне инвестиције у изградњи станова и пословног простора за тржишну продају, злоупотреба привремене урбанистичке и грађевинске дозволе (уведене 1985. године) достиже невиђене размере па се репрезентативни пословни и стамбени објекти површине неколико хиљада м^2 граде на основу те дозволе, партије на власти у општинама узурпирају јавно и приватно земљиште и конвертују га у псеудограђевинско, делећи га, комунално неопремљеног, избеглицама из бивших република СФРЈ (за не малу цену од 20 до 50 немачких марака по 1 м^2, која се слива у партијске касе и приватне џепове), дају се тзв. "непотпуне" дозволе (и прикључци за струју) за разноразне надоградње, укровљавања, изградњу у заштићеним зонама, парковима природе, на јавним површинама у градовима и друго.

Чак и ако уважимо разлоге за овако екстензивно легализовање и оних објеката чије задржавање евидентно угрожава и узурпира јавни интерес и јавно добро, у неколико одредби Закона о озакоњењу објеката дат је простор актерима на јавним функцијама / пословима да арбитрарно и без јасних критеријума доносе одлуке о легализацији, како је то образложено у делу о кључним налазима овог поглавља извештаја. Другим речима, законским одредбама отворен је простор за коруптивне радње и трговину утицајима.

Посебну пажњу завређује статус грађана у пословима планирања, уређења и коришћења простора, као један од важних механизама за смањивање корупције и трговине утицајима у овој области.

Закон о планирању и изградњи је унео нову одредбу о раном јавном увиду и тиме испунио захтев из Акционог плана. Међутим, како је образложено у анализи остварености мера и активности у оквиру циља 3.6.3 транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти, није се отишло даље од формалног испуњавања постављеног захтева, будући да утврђене законске обавезе у суштини не мењају положај грађана и њихових удружења у области планирања и уређења простора нити обезбеђују да се интереси и права грађана остварују на ефикасан и видљив начин.[217]

[217]Маргинална позиција грађана у области планирања и уређења простора у супротности је са свим европским документима (видети најновији документ *European Charter on Participatory Democracy in Spatial Planning Processes, ECTP European Council of Spatial Planners, October 2015*).

ЗДРАВСТВО (3.7)

Опис стања

Борба против корупције у здравству није дала задовољавајуће резултате у претходном периоду. С обзиром да су сва истраживања (Health Consumer Powerhouse[218] - извештаји за 2012.[219] и 2013.годину[220]; извештај Европске Комисије о напретку Републике Србије за 2014. годину[221]; истраживању јавног мњења које су спровели ЦеСИД и УНДП[222]) показала да је корупција значајно утицала на смањење ефикасности и квалитета здравственог система, надлежни органи су морали предузети кораке који би значили почетак решавања проблема. Поред наведених извештаја закључци у Алтернативном извештају о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2014. године и Акционог плана за њено спровођење[223] Београдског центра за људска права потврђују да се активности које су одговорни субјекти предузели не могу сматрати испуњеним мерама.

Наиме, било би очекивано да су се, након негативних оцена здравственог система у 2014. години, спровеле мере из Акционог плана. Међутим, анализа активности које би се могле повезати са борбом против корупције показује да оне нису предузете у складу са Националном стратегијом и Акционим планом. Узимајући у обзир број измењених и допуњених закона који регулишу област здравства једино се може закључити да је било доста измена, али не и да су оне допринеле смањењу корупције или елиминисању слабих тачака на корупцију. Сврха измене и допуне прописа може се пронаћи јер је легислатива у овој области застарела и далеко од основних стандарда Европске уније. У свим активностима које је Правни скенер реализовао указивано је да је пацијално мењање правних аката опасно исто толико колико да остану на снази са истом садржином. То значи да мењање појединих чланова увек доводи до неусклађености са нормама које остају исте. Ипак, посебно наглашавамо да озбиљне измене закона у циљу смањења корупције ниједном није било.

Поред тога да су сва наведена истраживања потврдила да корупција има веома негативан утицај на ефикасност рада здравственог сектора што даље проузрокује велики губитак у финансијском смислу, није јасно који оправдан разлог одговорни субјекти проналазе за своју неактивност.

[218] http://www.healthpowerhouse.com/
[219] http://www.healthpowerhouse.com/files/Report-EHCI-2012.pdf
[220] http://www.healthpowerhouse.com/files/ehci-2013/ehci-2013-report.pd
[221]http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pd
[222]http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf
[223] http://www.bgcentar.org.rs/sprovodenje-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-2013-2018-godine-i-akcionog-plana-alternativni-izvestaj-za-2013-i-2014-godinu/

Европска комисија је у свом Извештају о напретку Србије за 2015. годину[224] констатовала да су направљени неки кораци у постаљању услова за борбу против корупције, али да она и даље постоји у значајном обиму. Ова констатација уопштена и односи се на све области, али се у потпуности може применити на здравство.

Health Consumer Powerhouse (HCP)[225] већ три године оцењује квалитет здравства у Србији. Две године Србија је добила најмање бодова, али је 2014. године напредовала за три места. Овакав резултат није последица реалног напретка Србије, већ зато што су у истраживање укључене Црна Гора и Босна и Херцеговина које су оцење лошије од Србије. С друге стране, једино је здравство Румуније пало за једно место и према параметрима добило мању оцену. Као и у претходним извештајима констатовано је да Србија има озбиљан проблем са корупцијом у здравству, а лоша оцена је дата на основу негативног одговора колико су пацијенти спреми да „неформално“ плате рад лекара. У овом смислу анализирана је доступност услуга у здравственом сектору, као коначан закључак се може издвојити да здравствене услуге нису доступне и да због тога грађани „неформално“ плаћају лекаре[226]. Дакле, здравство у Србији се налази у црвеној зони по нивоу корупције.

Стални напредак корупције у здравству се увек везује за лошу финансијску ситуацију и мале плате лекара. Такав разлог се не може прихватити јер би у том случају исто било оправдање за корупцију у свим другим областима (правосуђе, просвета, култура, спорт, грађевина, полиција и друго). У овом смислу пре се може рећи да не постоји воља одговорних субјеката да промене стање у здравству које се сваке године креће ка све лошијем квалитету и мањем броју услуга.

Правни скенер је кроз свој рад више пута упућивао предлоге за измену прописа у циљу смањења броја тачака које су слабе на корупцију. Такође, у свим извештајима је инсистирано на повећању транспарентности рада свих установа и институција у оквиру здравства, а посебно у пружању услуга у здравственим услугама (домовима здравља, болницама, клиничким центрима и друго). Анализа „Финансирање здравствених установа“[227] коју је Правни скенер урадио на позив Балканске истраживачке мреже (БИРН)[228] се бави врстама извора финансирања и процедурама који су дефинисани законима[229]. У извештају је указано да постоји потреба за хитним усклађивањем норми које регулишу финансирање здравственог система и рад здравствених установа. Неусаглашеност закона и подзаконских аката доводи до злоупотребе права, те до појаве корупције. Поред тога, у извештају је истакнуто да је здравство специфична област, те да се мора урадити кодификација закона – од финансирања до организације (мреже) здравствених установа.

[224] Годишњи извештај Европске комисије о напретку за 2015. за Србију http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf
[225] http://www.healthpowerhouse.com/
[226] http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2014/EHCI_2014_report.pdf, страна 25
[227] http://pravniskener.org/pdf/sr/izvori_finansiranja_zdravstvenih_ustanova.pdf
[228] http://birnsrbija.rs/
[229] Овај документ настао је у оквиру заједничког пројекта БИРН-а и ЦИНС-а у сарадњи са Правним скенером, као део програма “Јачање медијске слободе у Србији” који финансира Европска унија

Други извештај, значајан за борбу против корупције, који је Правни скенер је радио у партнерству са Србијом у покрету[230] је „Транспарентност против корупције у здравственом систему“[231]. У овом извештају[232] је указано да је транспарентан рад битан у свим сегметима здравственог система, па чак за објављивање података о лекарима релевантним за квалитет услуга и обезбеђивање ефикасности. У круг таквих података спада: установа у којој лекар ради, његова специјализација, када је добио лиценцу за рад (датум), да ли је обновио лиценцу, ако није обновио лиценцу да се објави разлог, ако му је лиценца одузета да се објави разлог и слично.

Спровођење Националне стратегије

Циљ 3.7.1: Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена

Индикатор циља 3.7.1: У односу на 2012. годину број основаних притужби у вези са сектором здравља на годишњем нивоу умањен за 30% до краја 2017. Године

Мера 3.7.1.1: Изменити Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању, Закон о коморама здравствених радника и Закон о лековима и медицинским средствима тако да се отклоне недостаци који стварају ризик на корупцију

У Алтернативном извештају Београдског центра за људска права на основу података који су добијени од Министарства здравља констатовано је да је спроведена активност анализе ризика на корупцију системских закона. У истом извештају дата је и оцена анализе. Након анализе било је потребно да се израде нацрти измена закона и да се доставе Влади Републике Србије. Министарство је за ове активности донело решења којим је формирало четири радне групе према законима за које је требало предложити измене и допуне. Међутим, активности које би у потпуности довеле до реализације мере 3.7.1.1. нису спроведене.

[230] http://srbijaupokretu.org/

[231] http://pravniskener.org/pdf/sr/Analiza_Transparentnoscu%20protiv%20korupcije%20u%20zdravstvenom%20sistemu.pdf

[232] Анализа “Транспарентношћу против корупције у здравственом систему” израђена је у оквиру пројекта “Право да знам”, који подржава Америчка агенција за међународни развој (USAID).

Закон о здравственој заштити је у току 2015. године мењан два пута. Прве измене и допуне су усвојене у новембру 2015. године[233] и односиле су се на проширење групе здравствених радника, али и на услове за добијање, обнављање и одузимање лиценце.

Норме Закона о здравственој заштити које су регулисале питања везана за лиценцу, односно обнављање лиценце, нису укључивале полагање лиценцног испита. Здравствени радник је, уз захтев за обнављање лиценце, једино морао да поднесе доказ о похађању континуиране едукације. Након измена и допуна из 2015. године здравствени радник може обновити лиценцу ако положи лиценцни испит. Ова материја је детаљније регулисана Правилником о ближим условима за издавање, обнављање или одузимање лиценце члановима комора здравствених радника[234] (Правилник за издавање лиценце).

У року краћем од месец дана Народна скупштина је изгласала нове измене и допуне Закона о здравственој заштити [235] која се односи на област допунског рада. Овим изменама брисани су чланови 200 и 201 који су уређивали предмет и садржину уговора. Највеће измене извршене су члану 199. Важно је напоменути да Закон о здравственој заштити усаглашен са Законом о раду[236] у погледу допунског рада. Оба закона прописују да запослени може закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем, а највише до једне трећине пуног радног времена. Ипак, због специфичности проблема прековременог рада у оквиру здравствене делатности, ова област се мора посебно уредити. Позитивно се може оценити што постоји усаглашеност закона, али је пракса Правног скенера показала да то није довољно јер је допунски рад у здравству веома проблематична тачка која представља простор за корупцију. Последњим изменама и допунама Закона о здравственој заштити у члану 199 додато је да здравствени радник мора да обавести директора установе у којој је запослен о уговору о допунском раду. Све установе код којих здарвствени радници обављају допунски рад о томе да морају воде евиденцију.

Додатна контрола допунског рада здравствених радника је поверена и здравственој инспекцији. Здравствени радник, здравствени сарадник и друго запослено лице дужни су да у року од 15 дана од дана закључења уговора о допунском раду, један примерак оригинала уговора доставе здравственој инспекцији. Свакако ова измена је позитиван корак у смеру смањења корупције, али и даље постоји потреба за њену допуну. Да би контрола била потпуна, неопходно је да здравствена инспекција води регистар здравствених радника који обављају допунски рад и да тај регистар буде објављен и доступан осигураницима. Правни скенер је два пута Министарству здравља доставио предлог о вођењу и објављивању регистра здравствених радника који обаљају допунски рад који би садржао и информацију у којој здравственој установи/приватној пракси се такав рад обавља.

[233] *Службени гласник РС*, бр. 96/2015 од 26.11.2015. године, а ступио је на снагу 4.12.2015. године
[234] *Службени гласник РС*, бр. 119/2007, 23/2009, 40/2010 и 102/2015
[235] *Службени гласник РС*, бр. 106/2015 од 21.12.2015. године
[236] *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/201424/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014

Одредбе закона које регулишу именовање директора и пријем здравствених радника у радни однос нису мењане.

Закон о здравственом осигурању[237] је мењан у децембру 2015. године, али измене немају утицаја за оцену спровођења мера у складу са акционим планом. Током 2015. године Министарство здравља није израдило предлоге за измену и допуну Закона о здравственом осигурању, те се може оценити да није спроведена ниједна активност која се односила на овај закон у складу са мером 3.7.1.1.

Радна група која је основана 2014. године је израдила анализу ризика на корупцију Закона о здравственом осигурању и указала у којим члановима/областима је потребно урадити измене. Међутим, није било даљих активности.

За *Закон о коморама здравствених радника*[238] није урађен нацрт за изменене и допуне.

Нацрт закона за измене и допуне Закона о лековима и медицинским средствима[239] није урађен тако да ова активност није спроведена.

Активност 3.7.1.2 усклађивање подзаконских прописа није могла бити реализована јер ни закони нису измењени и допуњени у складу са Акционим планом.

Оцена спровођења активности

Према пракси Правног скенера допунски рад представља једну од најслабијих тачака на корупцију. Због тога је потребно да се ова област уреди тако да се услови за корупцију сведу на најмању могућу меру. У том контексту се допунски рад мора ценити заједно са листама чекања. Наиме, из измена и допуна Закона о здравственој заштити не види се на који начин ће се вршити контрола уговора. На основу анализе важећих прописа не може се рећи да постоји јасно дефинисан механизам који ће повезати листе чекања и допунски рад. Као највећа опасност може се истаћи непостојање подзаконског акта који ће детаљно регулисати инспекцијску контролу.

У напоменама Акционог плана за меру 3.7.1.1 наведено је да се измене везане за допунски рад морају извршити тако да се прецизно дефинишу услови под којима здравствени радници запослени у државним установама могу обављати допунски рад у приватној пракси. На основу анализе прописа може се закључити да је мера испуњена у малом проценту. У складу са тим, одговорном субјекту се нарочито замера што се Закон о здравственој заштити често мења без стратешког приступа проблему.

Такође, спровођење контроле уговора о допунском раду доводи се у питање узимајући у обзир да се не зна тачан број приватних здравствених установа. Ова област није помињана у Акционом плану, мада има велики утицај на појаву и раст корупције.

[237] *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 109/2005, 57/2011110/2012119/201299/2014, 123/2014 126/2014106/2015
[238] *Службени гласник РС*, бр. 107/2005 и 99/2010
[239] *Службени гласник РС*, бр 30/2010 и 107/2012

Основано се може закључити да не постоје објективни услови да се контрола спроведе на адекватан начин јер не постоји регистар приватне праксе. Да би се ове одредбе примениле и дале резулатате било је неопходно да се истовремено уреди и рад приватне праксе.

Када је у питању именовање директора и заснивање радног односа здравствених радника Правни скенер је више пута доставио предлоге за измену и допуну закона, али се може закључити да не постоји воља да се ове одредбе промене у циљу смањења корупције.

Радно тело за борбу против корупције у систему здравства - Већ је речено да су током марта и априла 2014. године формиране групе које су израдиле процену ризика на корупцију системских закона. Међутим, 2015. године је образовано посебно Радно тело за борбу против корупције у систему здравства.[240] Истим решењем је одређено да је Радно тело задужено за:

- спровођење активности везаних за сузбијање корупције и свих видова злоупотреба у здравственом сиситему
- заузимање ставова, давање мишљења и праћење мера које се предузимају са циљем сузбијања корупције и злоупотреба
- разматрање притужби пацијената и заинтересованих страна на постојање коруптивних елемената и њихово процесуирање
- координацију између Министарства здравља и здравствених установа у циљу сузбијања корупције и злоупотреба
- сарадња са државним органима, удружењима пацијената, удружењима грађана, струковним коморама

Према информацијама Министарства здравља Радно тело је поступало по 59 притужби грађана. Координатор је посетио 12 здравствених установа где је извршена провера документације и остваривања права пацијената.

Анализирајући прибављене информације о надлежности и поступцима у којима је Радно тело поступало, Правни скенер је уочио да је решењем Радном телу дата надлежност ван било ког закона који регулише област здравства. Због ове чињенице постоји оправдана забринутост за поступање овог тела у поступцима по притужбама грађана.

[240] Решење о образовању Радног тела за борбу против корупције у систему здравства број 119-01-542/2015-17 од 14. септембра 2015. године

Радно тело не може поступати у поступцима у којима постоје основи сумње да је реч о кривичном делу давања или примања мита јер је за то надлежно тужилаштво/суд. Правно гледано, не може се прихватити улога Радног тела да буде медијатор између пацијената и здравствених установа у случајевима корупције. Његова улога може једино бити да уочи које су то тачке слабе на корупцију и иницирањем измене прописа утиче на њихову елиминацију.

Поред тога, остаје нејасно на основу којих одредаба Радно тело може да проверава медицинску документацију пацијената и да доноси одлуке о исправности. Даље, неразумљиво је какве правне акте доноси радно тело – решења или одлуке; да ли пацијенти имају право жалбе.

Дакле, ако постоји проблем у остваривању права из здравственог осигурања или здравствене заштите законима су већ установљене надлежности здравствене инспекције и саветника за заштиту права пацијената. С друге стране, за кривична дела једино су надлежна тужилаштва и суд. У свим наведеним случајевима, Радно тело само може имати обавезу да упути пацијента надлежном органу или да сам поднесе кривичну пријаву.

Коначно, Радно тело од свог оснивања није спровело ниједну активност за коју би по закону могло бити надлежно, а то је да дефинише слабе тачке на корупцију у систему здравства.

Препоруке

Пошто је Правни скенер учествовао у писању Алтернативног извештаја у оквиру пројекта који је спроводио Београдски центар, а већина препорука није реализована, у овом извештају ћемо их поново предложити:

- изменити Уредбу о плану мреже здравствених установа у складу са потребама становништва, а према информацијама које има Институт за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“
- формирати јединствени регистар приватне праксе који ће бити доступан јавности
- формирати базу здравствених радника који су у радном односу у државној установи, а допунски рад обављају у приватној пракси
- формирати јединствене и транспаренте механизме за контролу рада здравствених установа
- променити чланове 68, 69. и 70. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања
- увести јединствен начин заказивања приликом пружања услуга у здравственим центрима. Увођењем јединственог начина заказивања

услуга у здравственим установама смањиће се простор за корупцију и повећа ће се ефиаксност рада установа

- ускладити подзаконске акте и законе тако да буду применљиви у пракси. Ово је системски проблем, али је веома битно усагласити све норме

- увести јединствен начин објављивања и ажурирања листа чекања тако да здравствене установе имају јединствен образац за достављање података Републичком фонду за здравствено осигурање

- увести боље механизме за контролу формирања и ажурирања листа чекања. Прво се мора проверити начин и метод креирања листи чекања, а затим контрола ажурирања.

- обезбедити јединствени начин финасирања здравствених установа који ће укључити средства добијена из свих законом одређених извора

- дефинисати систем/образац финасирања зарада здравствених радника тако да он буде усклађен са системом функционисања здравственог система, али да садржи механизам који ће бити зснован на резултатима рада

- ускладити систем здравственог осигурања са потребама становништва

Мера3.7.1.4: Потврђивање Европске повеље о правима пацијената из 2002. Године

Европска повеља о правима пацијената из 2002. године није потврђена, мада је у претходном извештају дата конкретна препорука шта је неопходно урадити.

Оцена спровођења активности

Очигледно је да се прихватило мишљења Министарства спољних послова[241] број 486-3/2014/9 од 22. јула 2014. године и да није било даљих активности Министарства здравља у циљу потврђивања Европске повеље о правима пацијената. Сматрамо да је у питању уско тумачење прописа[242].

[241] Мишљење Министарства спољних послова број 486-3/2014/9 од 22. јула 2014. године
[242] Закон о о закључивању и извршавању међународних уговора (Службени гласник РС“, бр. 32/13)

Оцена спровођења мере није спроведена до краја јер није примењен став 2 члана 14 Закона о закључивању и извршавању међународних уговора.

Препоруке

- потребно је да Министарство спољних послова тумачи Закон о закључивању и извршавању међународних уговора тако да се у потпуности обезбеди заштита права пацијената у складу са међународним стандардима.

Циљ 3.7.2: Успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука

Индикатор циља 3.7.2: Објављени стандарди када је реч о сукобу интереса за све видове клиничких истраживања и донација до краја 2017. године

Мера 3.7.2.1: Унапређивање сарадње и координације активности између релевантних институција на сузбијању корупције у систему здравствене заштите

Мера 3.7.2.1 је испуњена. Меморандум о сарадњи између Министарства здравља, Министарства правде и државне управе, Министарства унутрашњих послова, Одбора за здравље и породицу, Републичког јавног тужиоца, Државне ревизорске институције и Агенције за борбу против корупције је потписано 27. јуна 2014. године.

Оцена спровођења активности

Меморандум о сарадњи није потписан у предвиђеном року, али је мера испуњена.

Препоруке

- спроводити периодичну оцену активности које укључују мултисекторску сарадњу потписница Меморандума.

Мера 3.7.2.2: Изменити Закон о здравственој заштити и Закон о лековима и медицинским средствима тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава; однос са фармацеутском индустријом; висина и поступање са поклоном; као и сукоб интереса здравствених радника и сарадника, као и лица која обављају функције (а немају статус функционера у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције)

У току 2015. године ниједан закон није измењен нити допуњен у циљу регулисања донација и поклона.

Оцена спровођења активности

Правни скенер је кроз своје активности утврдио да су поједине здравствене установе донеле интерне акте којим се уређује примање поклона и донација. Ипак, због веома високе перцепције корупције у здравству мора постојати јединствен механизам примања донација и поклона.

Препоруке

- ускладити све законе у области здравства у погледу примања донација медицинских апарата, висина и поступање са поклоном; као и сукоб интереса здравствених радника и сарадника, као и лица која обављају функције
- анализу, измене и допуне прописа урадити истовремено, без парцијалних измена

Мера 3.7.2.3: Изменити Закон о донацијама и хуманитарној помоћи[243] тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава, као и да се уведе обавеза код донација у здравству да се оформи комисија која ће процењивати оправданост, трошкове и исплативост донација

Мера 3.7.2.3 није спроведена, нити су урађене анализе. Закон о донацијама и хуманитарној помоћи који је донет 2001. године није мењан од 2002. године што значи да његове одредбе нису усклађене са Националном стратегијом за борбу против корупције.

[243] *Службени лист СРЈ*, бр. 53/2001, 61/2001 и 36/2002

Мера 3.7.2.4: Изградња капацитета за инспекције у оквиру министарства надлежног за послове здравља

Према допису Министарства здравља, анализа потреба за изградњу капацитета за инспекцију је израђена 2013. године кроз предлог кадровског плана. Током 2014. године у одељењу санитарне инспекције попуњена су два упражњена места, а 2015. године једно. Овај податак упућује на закључак да се нису запошљавали нови инспектори, те да је капацитет остао исти. Поред тога у одељењу здравствене инспекције попуњена су три места током 2014. године.

У складу са информацијама Правног скенера ова активност није могла да се спроведе због забране запошљавања нових кадрова.

Када је реч о плану и програму обуке запослених инспектора, 2014. године и 2015. године усвојен је план и програм. Овај план је део плана унутрашње едукације за који је надлежно Министарство државне управе и локалне самоуправе. За 2015. годину посебно су планиране едукације за санитарну инспекцију, здравствену и инспекцију за лекове и медицинска средства. Годишњи извештај о раду сектора за инспекцијске послове за 2015. године укључиће и податке о спроведеним едукацијама.

Пошто је за план и програм едукације надлежно Министарство државне управе и локалне самоуправе, посебан приручник са упутствима није израдило Министартсво здравља. Такође, Министарство државне управе и локалне самоуправе је свим министарствима доставило приручнике који су општи. Ипак, Министарство здравља је урадило један посебан приручник о хигијени запослених под санитарним надзором и хигијени хране (Закон о безбедности хране[244]).

Министарство здравља је Здравственом савету Србије упутило допис са захтевом да доставе извештаје и препоруке за превазилажење недостатака контроле и транспарентног извештавања о резултатима програма континуираног стручног усавршавања. Међутим, до момента писања Алтернативног извештаја Здравствени савет Србије није проследио Министарству здравља тражени документ.

Оцена спровођења активности

На рад здравствене инспекције ће се примењивати Закон о инспекцијском надзору[245] који ће почети да се примењује у априлу 2016. године. Због тога ће бити потребно

[244] *Службени гласник РС*, бр. 41/2009
[245] *Службени гласник РС*, бр. 36/2015 од 21.4.2015. године, ступио је на снагу 29.4.2015, а примењује се истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу, осим одредаба којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима прописаних чланом 3. тачка 4), чланом 4. став

усагласити овај закон са прописима који регулишу здравствени сектор и тада израдити детаљну анализу потреба. Закон о инспекцијском надзору би требало да представља кровни закон за рад инспекције, али је неопходно да Министарство здравља изради посебне приручнике који ће бити применљиви у сектору здравства.

Узимајући у обзир све прикупљене информације, не може се рећи да је ова мера испуњена у складу са Акционим планом.

Препоруке

- урадити посебну анализу потреба у складу са надлежностима здравствене инспекције, а не према финансијским средствима која се додељују сектору здравствене инспекције. Ова анализа би требало да се односи на све потребе сектора инспекције, а не само на кадровске потребе.

- израдити посебне приручнике који су у складу са надлежностима инспекције у оквиру Министарства здравља

- спроводити континуиране обуке запослених

- на транспарентан начин објавити годишњи извештај о раду здравствене инспекције

Мера 3.7.2.5: Унапредити контролу квалитета и спровођења програма континуираног стручног усавршавања од стране Здравственог савета

Народна скупштина Републике Србије, на седници петнаестог ванредног заседања у 2015. години, одржаној 24. јула 2015. године донела је одлуку о избору чланова Здравственог савета Србије[246]**.** Нови сазив Здравственог савета није спровео активности за које је надлежан према Акционом плану.

Оцена спровођења активности

Највеће препреке за рад Здравственог савета Србије представља недостатак финансијских средстава. Чланове Здравственог савета бира Народна скупштина који за рад не добијају накнаду.

7, чланом 5. став 3, чланом 10. став 4, чланом 11. ст. 2. и 3, чланом 22. чл. 33. и 34. чланом 41. став 3, чланом 44. став 2. тачка 5) и чланом 57, које се примењују истеком рока од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, и чланом 30. ст. 1, 2. и 4, које се примењују истеком рока од пет месеци од дана ступања на снагу овог закона

[246] http://www.zdravstvenisavetsrbije.gov.rs/index.php?page=3

Због недостатка средстава Здравствени савет није у могућности да оцењује и прати квалитет континуиране едукације.

Нови сазив Здравственог савета није био у могућности да спроведе мере према Акционом плану јер су чланови именовати тек у јулу 2015. године.

Препоруке

- определити финансијска средства за рад Здравственог савета
- испитати рад Здравственог савета, квалитативно и квантитативно (спољна оцена)
- оценити стручност и рад сваког појединачног члана Здравственог савета
- спровести мере које ће утицати да рад Здравственог савета буде транспарентнији
- израдити извештај са конкретним препорукама за превазилажење недостатака
- поднети извештај Влади о примени препорука из извештаја

Мера 3.7.2.6: Израда и објављивање извештаја о спроведеним јавним набавкама за сваку здравствену установу

На сајту Министарства здравља се налази секција „Јавне набавке“ са две подсекције: мале вредности и велике вредности. Претрагом подсекција утврђено је да постоје информације о јавним набавкама, али се не може са сигурношћу тврдити да су објављене све јавне набавке за сваку здравствену установу.

Оцена спровођења активности

У односу на претходни Алтернативни извештај може се закључити да на сајту Министарства здравља постоје детаљније информације о спровођењу јавних набавки (мале набавке[247] и велике набавке[248]).

[247] http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=308
[248] http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=309

Препоруке

- да би се пратио и унапређивао рад портала потребно је периодично урадити проверу и анализу ажурирања унетих података

Циљ 3.7.3: Транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности

Индикатор циља 3.7.3: Објављени проценат јавних здравствених установа које су у потпуности усвојиле јединствени информациони систем са електронским здравственим документима, а који је одобрен од стране Повереника за информације од јавног значаја, износи 75% до краја 2017. године

Мера 3.7.3.1: Донети нов Закон о евиденцијама у здравству тако да се омогући коришћење електронских здравствених докумената и уведе јединствени информациони систем

Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства[249] је ступио на снагу 18. новембра 2014. Примена закона је била предвиђена за 01. јануара 2016. године, али је одложена за 01. јануар 2017. године.

ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ (3.8)

ОБРАЗОВАЊЕ

Опис стања

Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту: Акциони план) предвиђене су мере за смањење корупције у области образовања.

[249] *Службени гласник РС*, бр. 123/2014 и 106/2015

Иако је намера аутора Акционог плана недвосмислено била добра, квалитет и адекватност мера и активности које су Планом прописане је упитан.

Карактеристика прописаних мера је широко схватање могућих узрока и облика корупције, што је позитивно. Најважнији недостатак је изразито формалан и стерилан приступ образовном систему. У мерама, он се оцртава у недовољном познавању структурних обележја образовног процеса, на различитим нивоима образовања.

Поједине мере неспроводиве су у пракси. У следећој прилици, у израду Акционог плана неопходно је укључити стручњаке из области образовања који својим знањем и искуством могу допринети развоју и дефинисању квалитетнијих и релевантнијих мера за борбу против корупције.

Такође, у случају измена и допуна постојећег или израде новог Акционог плана неопходно је обезбедити бољу координацију Агенције и Министарства, како би се фокус померио са доминантно формалних захтева који су заступљени у постојећем Акционом плану ка супстанцијалним.

Операционализујући Стратегију за борбу против корупције, Акциони план у области образовања, као антикорупцијске мере, предвидео је:

- избор, периодичну евалуацију рада и учинка органа пословођења образовних установа
- рад просветне инспекције
- процедуру издавања школског простора
- рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета
- развој централног информационог система у просвети.

Побројано није у сагласности са принципима и циљевима Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године[250]. Према сазнањима аутора, приоритет Министарства просвете, науке и технолошког развоја (у даљем тексту: Министарство) представља испуњење циљева Стратегије развоја образовања, кроз развој и примену инструмената нових образовних политика.

Током 2014. и 2015. године, Министарство је предузело кораке са циљем отклањања потенцијалних жаришта корупције у образовном систему. Према сазнањима аутора, Министарство је самостално утврдило да се жаришта корупције налазе у области издавања уџбеника за основно и средње образовање, у области заснивања радних односа у основном и средњем образовању, затим у области управљања установама високог образовања и у процесу одбране докторских дисертација.

[250] Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 107/2012

Према сазнањима аутора, приликом израде Акционог плана представници Министарства истицали су примедбе и сугестије ради унапређења Акционог плана. Међутим, наведене примедбе нису прихваћене. Министарство не осећа власништво над предвиђеним активностима и своје политике и мере не заснива на Акционом плану. Може се закључити да није постојала довољна координација Агенције за борбу против корупције и Министарства.

Самосталне интервенције које је Министарство, према сазнањима аутора, предузело у протеклих 18 месеци говоре о свести и намери да се у образовном систему повећа транспарентност и одговорност и смањи простор за коруптивне радње.
Ради смањења могућности за коруптивно понашање у оквиру образовног система, у посматраном периоду, спроведене су две групе мера:

- Министарство је иницирало измене и допуне Закона о високом образовању (2014. година)[251] којима су уведени нови институти и повећана транспарентност процеса оцене и одбране докторских дисертација. Предвиђено је да дисертације и извештаји о оцени докторске дисертације морају бити електронски доступни на званичној интернет страници високошколске установе током увида јавности у трајању од најмање 30 дана, као и до одбране дисертације. Уведена је и обавеза универзитета о установљењу дигиталног репозиторијума у којем се трајно чувају електронске верзије одбрањених докторских дисертација, заједно са извештајем комисије за оцену дисертације, подацима о ментору и саставу комисије и подацима о заштити ауторских права. Уведена је и обавеза универзитета да све наведене податке учине јавно доступним. Копију садржаја који се чува у репозиторијуму универзитет је дужан да у року од три месеца од одбране тезе достави у централни репозиторијум који води Министарство (члан 30. Закона о високом образовању).

- у јулу 2015. године, усвојен је нови Закону о уџбеницима.[252] Одредбама Закона предвиђена су правила чији је циљ спречавање коруптивних радњи у области издавања и продаје уџбеника.[253]

[251] *Службени гласник РС*, бр. 76/2005, 100/2007 - аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 - аутентично тумачење и 68/2015
[252] Закон о уџбеницима, *Сл. гласник*РС, бр. 68/2015.
[253] „Наставник чини тежу повреду радне обавезе уколико од ученика захтева да купи додатно наставно средство. Посредовање школе и запослених у продаји уџбеника уз надокнаду, није дозвољено и санкционише се у складу са законом.
Школа, уз сагласност Савета родитеља, може без накнаде, да помогне у обезбеђивању свих изабраних уџбеника, уколико се тиме родитељима олакшава прибављање потребних уџбеника.
Издавачу је забрањено да учини, а предшколској установи, школи и запосленом да прими сваку донацију, поклон или репрезентацију, учињену на непосредан или посредан начин, у било ком износу или облику.
Донацијом, поклоном или репрезентацијом из става 4. овог члана не сматра се представљање уџбеника у трајању од највише једног радног дана које мора бити реализовано у просторијама школе, репрезентације мале вредности (оловке, календари, блокови за писање), као и бесплатни примерци уџбеника које издавач даје школи ради реализације избора уџбеника.“ (члан 34. Закона о уџбеницима)

Спровођење Стратегије и Акционог плана

Циљ 3.8.1 - Измењен правни оквир који се односи на избор и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета

Индикатор циља - Проценат директора, декана и наставног особља на годишњем нивоу, чији рад је независна комисија оценила задовољавајућим, износи 75% до краја 2017. године.

Мера 3.8.1.1 - Изменити Закон о основама система образовања и васпитавања и Закон о високом образовању, тако да се уведе законска обавеза избора, периодичне евалуације рада и учинка директора, декана и наставног особља у свим школским установама, на основу објективних, јасних, прецизних и унапред познатих критеријума

Закон о основама система образовања и васпитања[254] (у даљем тексту: ЗоСОВ) у члановима 59. и 60. садржи детаљна правила о поступку избора директора.

У Нацрту[255] измена и допуна ЗоСОВ, у који је аутор имао увид, предвиђају се нова решења којима се додатно повећава транспарентност процеса избора директора.[256] Сви ставови којима се предвиђа измена и допуна члан 60. ЗоСОВ-а имају за циљ попуњавање правних празнина и унапређење процеса избора директора школа. Такође, одредбе Нацрта смањују дискрециону моћ директора основних и средњих школа у погледу запошљавања.[257]

[254] *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - аутентично тумачење и 68/2015.
[255] Очекује се да ће измене и допуне бити усвојене у 2016. години, након завршене јавне расправе
[256] Као пример, у Нацрту се наводи следеће: „Општим актом установе ближе се уређује поступак изјашњавања запослених.... Орган управљања обавља избор директора са листе кандидата који су добили подршку више од 50% запослених. Уколико ни један кандидат не добије подршку више од 50% запослених, расписује се нови конкурс. Конкурс за избор директора расписује се најраније четири, а најкасније три месеца пре истека мандата директора. Установа је у обавези да Министарству достави одлуку о расписивању конкурса за избор директора ради објављивања на званичној интернет страници Министарства. Кандидати попуњавају пријавни формулар на интернет страници Министарства, а потребну документацију, заједно са одштампаним пријавним формуларом достављају установи.“
[257] Предвиђено је да поступак запошљавања спроводи Конкурсна комисија коју именује директор. Конкурсна комисија предлаже листу од три кандидата који се упућују на психолошку процену способности рада са децом и ученицима. Директор доноси одлуку о избору кандидата у року од осам дана од дана добијања резултата психолошке процене. Детаљна регулација доношења одлуке о избору кандидата има за циљ смањење дискреционе моћи директора и самим тим спречавање могућих коруптивних радњи при запошљавању.

У Нацрт измена и допуна ЗоСОВ укључена је још једна антикоруптивна мера, која је, према сазнањима аутора, у примени од школске 2015/16. године. Министарство је ради повећања транспарентности донело одлуку којом се уводи обавеза школа да доставе захтев за ангажовањем додатног наставног особља пре почетка школске године. На тај начин је обезбеђена пуна транспарентност процеса, смањена је дискреција директора и спречено је запошљавање супротно Закону, у коме је предвиђена обавеза преузимања запослених за чијим је радом престала потребу или ангажовање наставника са непуном нормом часова. Листа слободних радних места или потреба за делимичним ангажовањем наставника је објављена на интернет страници Министарства. Учитељи и наставници за чијим је радом престала потреба или немају пуну норму часова могу промптно сазнати о слободним местима у свакој појединачној школи.

У области високог образовања, Народна скупштина је на иницијативу Министарства усвојила аутентично тумачење члана 54. Закона о високом образовању.[258] Тумачење је усвојено ради предупређивања различите праксе и тумачења броја мандата на месту ректора, декана, председника или директора високе школе струковних студија.

Аутентично тумачење је онемогућило различите креативне облике тумачења и изигравања члана 54. Закона који прописује ограничен број мандата и гарантује смењивост органа пословођења високошколских установа: „*Орган пословођења одговарајуће високошколске установе – ректор, декан, председник, односно директор бира се на три године са могућношћу само једног поновног избора у истој установи, при чему на укупан број мандата који може да има у тој установи не утичу промене у имену и презимену тог лица, називу високошколске установе, као и измене и допуне закона уколико оне не уређују на другачији начин питање укупног броја мандата пословодног органа у истој установи. За укупан број мандата, који у истој установи може да има орган пословођења, није од значаја да ли је тај други мандат узастопан или је између два мандата дошло до паузе*”.

Законодавац је при дефинисању аутентичног тумачења антиципирао различите облике изигравања законске норме што је и узрок изразите детаљности аутентичног тумачења.

Недовољна одређеност мере 3.8.1.1 постоји у погледу обавеза евалуације учинка органа пословођења и наставног особља у образовним установама на основу јасних, прецизних и унапред познатих критеријума. Вероватно су аутори Акционог плана имали на уму потребу увођења програмског буџетирања у оквиру кога се може предвидети делимично или потпуно финансирање установа према учинку (енг. *performance-based funding*). Дата идеја је свакако добра и допринела би унапређењу квалитета управљања, већој транспарантности и одговорности образовних установа. Међутим, у питању је веома сложен задатак који захтева озбиљне, континуиране промене у образовном систему. Самим тим, увођење програмског буџетирања треба свакако укључити у Акциони план.

[258] Народна скупштина Републике Србије, Аутентично тумачење одредбе члана 54. став 1. Закона о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 45/2015

Оцена спровођења активности

Наведена мера је испуњена у погледу унапређења процедура избора органа пословођења, док су елементи о евалуацији рада и учинка нејасни, конфузни и неспроводиви у пракси.

Циљ 3.8.2 - Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију

Индикатор циља - У односу на 2012. годину, број инспекција на годишњем нивоу чији су налази негативни умањен за 50% до краја 2017. године

Мера 3.8.2.1 - Унапредити правни оквир у области просветне инспекције

Према сазнањима аутора, Министарство правде Републике Србије обавестило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије да су активности везане за дефинисање новог правног оквира у области просветне инспекције премештене у Акциони план за Поглавље 23 у процесу придруживања Европској унији. Самим тим, активности на испуњењу овог индикатора циља биће координиране између два министарства у наредном периоду.

Оцена спровођења активности

Наведена мера није испуњена.

Мера 3.8.2.2 - Ојачати капацитете просветне инспекције на свим нивоима власти

Испуњење мере 3.8.2.2 акцесорног је карактера у односу на меру 3.8.2.1 и следствено биће реализовано након развоја новог правног оквира у области просветне инспекције.

Оцена спровођења активности

Наведена мера није испуњена.

Мера 3.8.2.3 - Обезбедити праћење примене кодекса понашања за наставнике

Кодекс понашања наставника није усвојен. Обавеза доношења Кодекса није предвиђена ни Нацртом измена и допуна ЗоСОВ. Самим тим, Министарство није организовало кампање за упознавање наставних радника и ученика/студената са Кодексом понашања наставника. Према сазнањима аутора, дефинисање Кодекса понашања наставника није међу приоритетима Министарства за 2016. годину.

При дефинисању наведеног индикатора није извршена неопходна дистинкција између предуниверзитетског и високог образовања.

Права и обавеза наставника у основним и средњим школама и професора универзитета као и специфичности образовног процеса на различитим нивоима образовања изискују посебне приступе.

Аутономија универзитета обухвата и самостално доношење етичког кодекса и независан рад Етичког комитета.

Насупрот томе, аутономија основних и средњих школа је у великој мери ограничена у већини питања, а једно од њих је и питање правила понашања наставника.

Понашање наставника и ученика се регулише општим актом школе. Свака основна и средња школа прописује облике лакших повреда радне обавеза Статутом, док су теже повреде радне обавезе прописане Законом.

Прописивање повреда радних обавеза свакако не представља замену за Кодекс професионалне етике наставника нити отклања неопходност доношења Кодекса.

Оцена спровођења активности

Наведена мера није испуњена.

Мера 3.8.2.4 - Преиспитати све захтеве за закључивање уговора о давању у закуп дела простора школских установа

Према сазнањима аутора, Према одлуци Министарства правде Републике Србије предвиђено је да и ова мера буде укључена у Акциони план за поглавље 23.

Међутим, важно је приказати ефекте постојећег законског оквира како би се анализирала сврсисходност постојања ове мере.

Надлежан орган за ову меру – Републичка дирекција за имовину (у даљем тексту: Дирекција) је послала је допис Министарству 8. јула 2015. године.

Дирекција је, наиме, обавестила школске установе да је, у складу са одредбом члана 15. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, потребно да доставе податке о спроведеном поступку, податке о томе како је утврђена почетна висина закупнине и закључен уговор о закупу у року од 8 дана од дана закључења поступка.

У допису Министарству наведено је да је Дирекција од почетка 2015. године до 8. јула 2015. године године донела 40 решења којима је дата сагласност за давање у закуп непокретности школским установама.

Дакле, током шест месеци 2015. године само 40 школа (око 2,5% укупног броја школа у Србији) добило је начелну сагласност за давање школског простора у закуп.

Образовне установе масовно прибегавају "креативним решењима", од којих је најчешће потписивање уговора о пословно-техничкој сарадњи. На основу ових уговора школе изнајмљују школски простор (фискултурне сале и простор за комерцијалне садржаје), а закупац донира опрему и наставна учила школи. Такође, могуће је да поједине образовне установе изнајмљују простор без потписаног уговора и одговарајуће евиденције.

У светлу ових околности разумљива је одлука Министарства правде да се ова мера укључи у Акциони план за Поглавље 23.

Оцена спровођења активности

Наведена мера није испуњена.

Мера 3.8.2.5 - Унапредити механизам за представке, захтеве и жалбе у министарству надлежном за послове просвете

Став аутора је да је Министарство унапредило механизме за обавештавање грађана о представкама, захтевима и жалбама. Омогућена је комуникација путем електронске поште и телефона са званичницима Министарства. Такође, садржај и ажурност интернет странице су унапређени.

Што се тиче састављања извештаја о најчешће подношеним представкама и жалбама са анализом њихових узрока и препорукама за отклањање и квалитативан увид у најчешће жалбе и њихове узроке, Министарство није испунило ову активност. Према сазнањима аутора, представници Министарства не деле мишљење Агенције о сврсисходности израде овог извештаја.

Оцена спровођења активности

Наведена мера делимично је испуњена.

Циљ 3.8.3 - Транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама

Индикатор циља - У односу на 2012. годину, проценат дисциплинских поступака као резултат надзора умањен за 30% до краја 2017. године

Мера 3.8.3.1 - Изменити Закон о основном и средњем образовању и Закон о високом образовању тако да се процедура и критеријуми уписа објективизирају у највећој могућој мери

Наведена мера је нејасна. Неопходно је одвојено анализирати процес уписа на различите нивое образовања.

Основни критеријум за упис у основне школе је место пребивалишта родитеља/старатеља и детета. У случају да у одређеној школи постоји довољан број непопуњених места може се одобрити упис деце која територијално не припадају датој школи у први разред. Наведени критеријум је објективне природе и обезбеђује доступност образовања у складу са адресом пребивалишта.

Систем уписа у средње школе, према ставу аутора, веома је транспарентан и заснован је на централном систему уписа. Ученици полажу јединствен пријемни испит и слободно наводе три школе које би желели да упишу. Рангирање ученика се врши на основу постигнућа у основном образовању и резултата на пријемном испиту.

У претходном периоду (до 2014. године) Министарство је слало препоруке школама за које постоји велико интересовање и пружало им могућност да се број ученика по одељењу или број одељења повећа у односу на конкурс за упис у средње школе. Дата пракса је давала дискрециону моћ директорима средњих школа да повећавају величину одељења изнад законског максимума, што негативно утиче на квалитет наставног

процеса. Престанак наведене праксе представља важан корак у спречавању различитих облика злоупотреба при упису у средње школе.

Факултети и више школе самостално дефинишу области и садржај пријемних испита за упис на високо образовање. Планирано увођење опште матуре може унапредити процес уписа на високо образовање обезбеђивањем једнакости ученика у правима, путем спречавања дефинисања различитих критеријума и појединачних правила за упис.

Оцена спровођења активности

Наведена мера делимично је испуњена. У Акционом плану потребно је на другачији начин дефинисати ову меру.

Мера 3.8.3.2 - Обезбедити услове за стављање у пуну функцију централног информационог система за управљање у просвети

У претходних десет година Министарство је у два наврата покушало да развије оперативан информациони систем за основно и средње образовање. Оба покушаја била су финансирана из кредита међународних финансијских институција.

Иницијални информациони систем садржао је бројне недостатке. То је проузроковало незаинтересованост основних и средњих школа да континуирано уносе ажурне и тачне податке. Такође, финансирање образовних институција није се одвијало на основу података из информационог система па последично није постојао адекватан подстицај.

И други покушај развоја централног информационог система (2009. година – 2013. година) био је неуспешан.

Током 2015. године, Министарство је започело пројекат креирања централног информационог система у основном, средњем и високом образовању. Према сазнањима аутора, основна идеја Министарства је да образовне установе буду у обавези да у информациони систем редовно уносе све статистичке и финансијске податке. Ти подаци представљаће основ за ефективно управљање образовним системом и развојем нових образовних политика. Такође, планирано је да се од 2016. године трансфер средстава из Управе за трезор ка образовним установама заснива на подацима из информационог система.

Нови информациони систем се развија интерно, унутар Министарства, без додатних расхода за републички буџет.

Циљ стављања у погон функционалног информационог система током 2016. године је спречавање потенцијалних злоупотреба и неоправданих прелазака ученика у основном

и средњем образовању у друге школе, а на основу праћења података о кретању број ученика на нивоу школе. Развој централног информационог система унапредиће контролу, омогућити ефективније управљање образовним системом, унапредити квалитет статистичких података у области образовног система и допринети испуњењу предвиђеног мером 3.8.3.2.

Важно је напоменути да је у претходним годинама усвојен одговарајући законски оквир за прикупљање података и развој информационог система према препорукама Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Став аутора је да су услови за стављање у функцију централног информационог система створени и може се очекивати да ће током 2016. године информациони систем почети да функционише у пуном обиму.

Оцена спровођења активности

Ова мера је испуњена.

Циљ 3.8.4 - Процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован је на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима.

Индикатори циља - Број инспекција на годишњем нивоу од стране КАПК као независне агенције износи (утврдити) до краја 2017. године

Мера 3.8.4.1 - Унапредити рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета (КАПК)

Стандарди за акредитацију високошколских установа нису промењени и поступак акредитације се одвија на исти начин у последњих девет година. Европски стручњаци за акредитацију и контролу квалитета, на стручним скуповима, Србију сврставају у групу европских земаља са рудиментарним системом провере квалитета високог образовања.

Поред погрешног приступа и застарелих стандарда, проблем функционисања Комисије за акредитацију и проверу квалитета (КАПК) структурног је карактера и детерминисан је позицијом Комисије. Комисија представља радно тело Националног савета за високо

образовање[259] (Савет је другостепени орган) и последично нема пуну независност у раду.

Стандарди за акредитацију представљају потпуни тријумф форме над суштином обезбеђивања квалитета високог образовања. Услови за акредитацију контролишу се само непосредно пред доношење одлуке о акредитацији. Наредна контрола испуњености стандарда наступа тек за пет година. Став аутора је да је једино решење за унапређење рада КАПК, њено прерастање у државну Агенцију.

Идеја о професионализацији процеса акредитације формирањем независне Агенције добија све већи број присталица у академској заједници и може се очекивати да ће новим Законом о високом образовању током 2016. године ова структурна промена бити уведена.

Комисија за акредитацију и проверу квалитета би требало да објављује извештај о раду једном годишње. Међутим, извештаји Комисије се не објављују редовно. Последњи објављени извештај који је доступан односи се на 2013. годину.[260]

Пракса објављивања извештаја релевантних за доношење одлуке о акредитацији није заживела и у великој мери није могућа због саме сржи постојећег процеса акредитације, задатака који рецензенти имају и садржине критеријума за акредитацију. Променом стандарда створили би се услови за квалитативно унапређење извештавања о налазима рецензената и последично би се повећала одговорност и транспарентност целокупног процеса акредитације.

Оцена спровођења активности

Ова мера није испуњена.

На основу укупне анализе, кључне препоруке у овој области су:

- усвојити нацрт измена и допуна Закона о основама система образовања и васпитања у погледу процедура избора директора школа
- усвојити нов Закон о високом образовању у коме ће бити предвиђено оснивање Агенције за обезбеђивање квалитета
- проверити квалитет података, унапредити квалитет извештаја и омогућити почетак рада централног информационог система у просвети
- изменити мере и активности Акционог плана у области Образовање

[259] Члан 13. Закона о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 76/2005, 100/2007 - аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 - аутентично тумачење и 68/2015
[260] Извештаји Комисије доступни на http://goo.gl/HVORyk (посећено 1. децембра 2015. године)

ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ (3.8)

СПОРТ

Опис стања

Јаснијег приказа стања ради, за дефиницију корупције узећемо да је то злоупотреба моћи у циљу стицања личне користи. Ако ту дефиницију ставимо у контекст јавног деловања, налазимо да би се корупција у спорту у Србији могла сагледати кроз две кључне призме - једно је начин на који се троше јавна средства у области спорта, а друго је начин на који се понашају јавни функционери који су на позицијама у спортским клубовима.

Када је реч о трошењу јавних средстава у области спорта, ту постоје озбиљни проблеми упркос томе што је буџет Министарства омладине и спорта Републике Србије (у даљем тексту: Министарство) релативно скроман у односу на ресурсе којима се располаже у другим областима.

Последњих година то није било више од 4,5 милијарди динара и од тог новца требало је финансирати у великој мери систем у коме постоји више од 12 хиљада клубова у различитим спортовима.[261]

Проблеми су додатно повећани чињеницом да је према важећем Закону о спорту[262] законодавац препознао два кровна удружења кроз која се расподељују средства опредељена за спорт - Олимпијски комитет Србије и Спортски савез Србије. Између ових организација константно се водио сукоб око тога која ће организација бити водећа и законодавац је направио компромис дајући и једној и другој значај у систему спорта у Србији.[263] Међутим, чињеница да су се ове организације више бориле за свој статус него за оно чему би требало да служе, а то је унапређење система спорта у Србији, довело је до тога да се читав ангажман сведе на обезбеђивање средстава за функционисање самих спортских савеза, а не на стварање услова да се испуне неки од циљева развоја спорта у Србији.

Анализа буџета појединачних спортских савеза, коју је 2015. године Балканска истраживачка мрежа урадила на основу података добијених од Министарства,[264]

[261] „У Републици Србији је почетком 2015. године било 11.115 спортских удружења,162 спортска друштва, 473 гранска спортска савеза, 433 територијална спортска савеза(укључујући и територијалне гранске савезе), 77 стручних спортских удружења и 60 других удружења и савеза у области спорта... За укупну делатност омладине и спорта у 2012, 2013, 2014. и 2015. години респективно је обезбеђивано у милионима евра 42,5; 40,8; 40,6 и 41,9.", Образложење Предлога закона о спорту, стр. 99 и стр. 104

[262] *Службени гласник РС,* бр. 24/11 и 99/11

[263] Слично и током 2015. године, у процесу израдне Нацрта закона о спорту. Види *Предлог закона о спорту: Нови попис непознатог*, Време, 11. јун 2015. године

[264] База података БИРН Србија

показала је да је лавовски део новца одлазио на бирократију која управља савезима, на плате и трошкове запослених, док је мање новца ишло у конкретне програме.

У свом истраживању које је обухватило период 2012 – 2014. године,[265] БИРН је испитивао колико се новца троши за финансирање различитих спортских организација и догађаја и у које тачно сврхе, тј. на који начин је потрошено 16,7 милијарди динара или око 133 милиона евра за спорт у Србији у периоду од 2012. до 2014. године.

БИРН је нашао да је само кроз дотације расподељено шест милијарди, док је десет пута мање, али не и занемарљивих 623 милиона динара, потрошено на субвенционисање спортских клубова и удружења. Субвенције су давале градске управе Београда, Суботице и Лесковца.

Лавовски део тог новца, односно 420,5 милиона динара током претходне три године издвојио је Град Београд. Новац није био издвојен за активности спортских организација у Београду, већ највише за градско предузеће *Арена Београд*, за финансирање редовног рада и одржавања Комбанк Арене, београдском Хиподрому, за организацију такмичења, као и за привредно друштво *БГ хала*, чији је оснивач Скупштина града.

Град Ниш, као једна од локалних самоуправа чији је буџет за спорт највећи, више од трећине својих укупних средстава намењених спорту за претходне три године утрошио је за финансирање Спортског центра Чаир. Само у 2013. и 2014. години Спортском центру додељено је 319 милиона динара.

Са друге стране, анализа програма показала је да нема готово никаквих резултата - изгледа да се програмске области воде форме ради, а да никакве суштине иза тога нема. На пример, подаци показују да велики део свог буџета савези троше на маркетиншке услуге које немају скоро никакав ефекат на побољшање система спорта у Србији.[266] Такође, анализа показује да новац који савези добијају представља само део суме који они добијају, јер се значајна средства издвајају и из локалних буџета.[267]

Када се укрсте подаци о финансирању савеза са републичког и локалног нивоа, долази се до закључка да се не зна тачно колико Република Србија у збиру троши новца на финансирање спорта. Подсетићемо да је једно од обећања Министарства, када је долазио на то место у августу 2013. године,[268] било да ће утврдити управо то: колико новца држава издваја, за шта се издваја и какви су резултати улагања тог јавног новца. Током 2015. године, настављено је са праксом распоређивања буџета Министарства мање више по нахођењу, уз оправдање „да сваком треба помоћи“. Притом, игноришу се

[265]Професионални спорт на рачун грађана, Јавно.рс, 2. јул 2015 године, доступно на http://javno.rs/istrazivanja/profesionalni-sport-na-racun-gradjana
[266]Налаз из анализе појединачних уговора које је БИРН Србија добила од Министарства, а тичу се појединих савеза
[267]Према сазнањима аутора
[268]Види Мој тим је Влада Србије и Удовичић: Излечићемо наше тимове, Министарство омладине и спорта, септембар 2013. године, доступно на http://www.mos.gov.rs/vesti/page/172/?lang=lat

случајеви које, на пример, води инспекторат Министарства омладине и спорта, који је у више случајева указивао на злоупотребу трошења јавног новца.[269]

Дакле, ризик од корупције налази се у начину на који се додељује новац из буџета Министарства, јер јасних критеријума нема. Новац се распоређује рутински и често се то прикрива иза личности које воде савезе и које су често некадашњи истакнути репрезентативци Србије у различитим спортским дисциплинама.[270]

Данас су родитељи приморани, упркос значајном новцу који се издваја за школски и универзитетски спорт, да издвајају додатна средства уколико желе да се њихово дете бави неким спортом. Поред тога, школске сале и други јавни простори издати су у закуп у нетранспарентом поступку, обично тренерима или клубовима који нису увек ни акредитовани за спровођење тренажног процеса у неком спорту, што је исто поље погодно за корупцију.

У тренутку када је усвајана Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013 – 2018. године, као неки од ризика у области спорта, између осталог, побројани су и нетранспарентност финансирања, нерешена власничка структура спортских клубова, политизација (чланство државних функционера и службеника у управним и надзорним одборима спортских клубова и савеза) и изостанак аутономије спорта.

Неколико година после усвајања Стратегије, стање у овој области није се значајно променило набоље, а побројани ризици опстају.

Нетранспарентност финансирања као праксу коју је потребно сузбити тако поново помиње и нова Стратегија развоја спорта, усвојена почетком 2015. године. Према наводима Стратегије, потребно је „сузити простор за коришћење тзв. дискреционих права која су често и извор корупције, кроз вођење рачуна како се троши новац из буџета и успостављање јасне и транспарентне процедуре за праћење токова новца у спорту.“[271]

Други начин који омогућава цветање корупције у области спорта везан је за ангажман јавних функционера или високих чланова владајућих политичких партија у спортским клубовима. Тај ангажман посредан је начин за корупционашке афере, већ дужи низ година. Ова пракса опстала је и у 2015. години. Ризик на корупцију огледа се у томе што јавни функционери или високи чланови владајућих политичких партија у спортским клубовима служе да обезбеде ванредна, често „црна“, средства за функционисање клубова, да обезбеде додатне буџете од спонзора који долазе из сфере јавних предузећа и да на тај начин створе (нереалну) слику о снази неког клуба.
Као правило, они управо служе да обезбеде новац и то је новац, по правилу, из прихода јавних предузећа на који они лично или партија коју представљају има утицај. Ову

[269]Према сазнањима аутора
[270]Према сазнањима аутора
[271]Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период 2014-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 1/2015

констатацију потврђује чињеница да велика јавна предузећа избегавају да дају податке о томе како и у којој мери финансирају одређене спортске клубове, а и када се ти подаци обелодане онда је нејасно због чега се финансирају активности баш тих клубова.

Пракса је показала да токови тог новца остају непознати и било би добро да се у будућности сви такви уговори јавно обелодањују и да Влада не сакрива такве податке јер она има контролу над радом јавних предузећа и предузећа која су у државном власништву.[272]

У свом истраживању које је обухватило период 2012 – 2014. године,[273] БИРН је нашао да се велика свота новца одваја за финансирање различитих спортских организација из буџета републичких и локалних јавних предузећа. Према тим подацима, међу главним финансијерима спортских клубова у Србији су највећа државна предузећа попут Телекома Србија, Електропривреде Србије (ЕПС), Аеродрома *Никола Тесла*, Српске банке и Галенике. Ова предузећа највише новца издвајају кроз донације и спонзорства.[274]Тако је на пример ЕПС у периоду од 2011. године до половине 2014. године издвојио скоро 200 милиона динара за финансирање спортских организација, што је чак половина укупног новца који је ЕПС утрошио за различите донације и спонзорства. Аеродром *Никола Тесла* је годинама финансирао разна спортска удружења, а у највећој мери Кошаркашки клуб Раднички из Крагујевца, док је Српска банка Кошаркашки клуб Црвена звезда само у 2013. години донирала са 26 милиона динара.

Важно је напоменути да је још Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, указивала да „када је реч о финансирању спорта из извора привредних субјеката, услови и критеријуми под којима се у Републици Србији реализују спонзорства и донаторства за спортске намене су нетранспарентни и недовољно повезани и усклађени са осталим елементима система финансирања спорта. Издаци привредних друштава за спортске намене не могу се сагледати на основу директног увида у финансијске извештаје због чињенице да се у пословним књигама воде под сумарном ставком која обухвата расходе за хуманитарне, културне, здравствене, образовне, научне и верске намене, као и трошкове за заштиту животне средине.

Приликом сагледавања тренутне улоге привредних друштава у финансирању спорта, у обзир се морају узети и расходи које привредна друштва исказују за сврхе реклама, пропагандних кампања и трошкова репрезентације. Средства издвојена за те намене

[272]У супротном, политичар јавним новцем купује „наклоност трибине“ што би могло да се подведе под трговину утицајем.
[273]Професионални спорт на рачун грађана, Јавно.рс, 2. јул 2015 године, доступно на http://javno.rs/istrazivanja/profesionalni-sport-na-racun-gradjana
[274]Истраживање БИРН-а показало је да су највећа државна предузећа у Србији, од којих нека годинама послују са губитком, у периоду од 2011. године до половине 2014. године потрошила укупно 1,3 милијарде динара у области донација и спонзорстава. Види Краве музаре сваке власти, Јавно.рс, 16. октобар 2014. године, доступно на http://www.javno.rs/istrazivanja/krave-muzare-svake-vlasti

представљају значајан извор финансирања спортских активности, али нису довољно транспарентни (нису познати критеријуми за расподелу тих средстава).

Приликом спровођења промена и доношења нових прописа, потребно је претходно проценити и сагледати вредност средстава које привредна друштва годишње издвајају за спорт у Републици Србији, а потом предложити нова законска решења чија сврха би била подстицање спонзорства и донаторства спорта у Републици Србији, уз прецизирање критеријума на основу којих се додељују спонзорства и донације спортистима и спортским организацијама из средстава јавних предузећа чији је оснивач или држава, или јединица локалне самоуправе.“[275]

Очигледно је да, упркос идентификацији проблема, до неопходних промена у пракси не долази. Према подацима истраживачког тима, проблеми идентификовани у претходним периодима, опстају и у 2015. години.

Поред описаног начина понашања политичара у спортским клубовима, постоји још једна појава која је потенцијално коруптивна и потребно ју је додатно осветлити.

Дешавало се и даље се дешава да политичари који су у управама почињу да се понашају као власници тих клубова када је у питање располагање имовином тог клуба. Према сазнањима аутора, они учествују не само у делу који се тиче обезбеђивања финансијске подршке од стране различитих привредних субјекатавеђ почињу да се баве и препродајом играча и намештањем утакмица које је повезано са спортским клађењем.

У Србији, нарочито у фудбалу и кошарци, клубови живе од продаје играча и досадашње искуство је показало да се због нетранспарентног власништва клубова и нетранспарентног начина управљања клубовима не зна чији је ко играч и ко све узима новац од његове продаје.[276]

На локалном нивоу то је још драстичније и видљивије јер се локални политичари јављају као нека врста клупског патрона који се за све пита, јер обезбеђује новац за живот клуба, а тај новац је по правилу јавни новац било из буџета било из прихода јавних предузећа. У том контексту није чудно што се такви политичари јављају и као препродавци, учесници на тржишту трговине играчима, а у тој области се врти понекад огроман новац.[277]

Дискрециono поступање при додели финансијске подршке, која је повезана са неспортским интересима, може бити један од фактор ризика због којих долази до даљих аномалија, па тако спортски клубови решење за проблем своје одрживости налазе у везама са криминалом, или почињу да се баве производњом играча „за продају.“

[275]Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период 2009-2013. године, доступно на интернет страници Генералног секретаријата Владе Републике Србије, http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html
[276]Према сазнањима аутора
[277]Ibid.

Такође, уз нетранспарентност финансирања (како из јавних тако и из приватних извора), значајан ризик на корупцију представља проблем нерешеног питања власничке структуре спортских клубова.[278]

Према сазнањима аутора, ризик на корупцију постоји и у пољу имовине која има везе са спортом. У тој области постоје значајни ресурси и није увек јасно ко њима управља и на који начин. На пример, ако су стадиони и сале у власништву државе, било на републичком, покрајинском или локалном нивоу, а користе их и њима управљају клубови, потребно је да потпуно транспарентно буде на који начин се то ради, који новац се улаже, колико се на тим објектима зарађује и слично. То тренутно није пракса. Исто важи и за земљиште на којима се налазе спортски објекти којима клубови управљају (нема критеријума и анализе шта све постоји на том земљишту, ко на таквом земљишту зида, издаје пословни простор и слично).

Спровођење Стратегије и Акционог плана

Циљ 3.8.5 - Успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза

Индикатор циља - Нормативни оквир за транспарентно финансирање спорта предвиђен мерама у оквиру овог циља усвојен на републичком, покрајинском и локалном нивоу до краја 2015. године

Мера 3.8.5.1 - Изменити Закон о спорту у циљу утврђивања статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу

У оквиру ове мере, наложена је измена Закона о спорту у циљу утврђивања статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу. Као одговорни субјекти означени су Министарство омладине и спорта, Влада и Народна скупштина.

Ниједна од активности прописаних Акционим планом, у оквиру мере 3.8.5.1 није испуњена у року.

[278]Информације добијене у разговору са г. Зораном Гавриловићем из Бироа за друштвена истраживања (БИРОДИ), 30. новембар 2015. године

Према наводима Министарства омладине и спорта,[279] Решењем Министра именована је била радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о спорту. Задатак радне групе био је „сагледавање текста важећег Закона о спорту и потреба за изменама и допунама овог текста, стања у досадашњој примени, односно потребе за нормативно уређење ове области сагласно новим потребама и циљевима предвиђеним стратешким документима.“

Током рада, радна група дошла је до закључка да измене и допуне које су потребне превазилазе оквире прописане за овај начин нормативног уређења.

Радна група је стога приступила раду на изради Нацрта закона о спорту.

Процес израде Нацрта закона о спорту окончан је у току ове године. Нацрт је упућен у јавну расправу 20. априла 2015. године.

У позиву на јавну расправу о Нацрту закона о спорту[280] наводи се да ће бити спроведена „у периоду од 20. априла 2015. године до 1. јуна 2015. године за представнике свих државних органа, кровних невладиних организација, као и за све заинтересоване субјекте, правна и физичка лица која учествују у систему спорта, представнике Заштитника грађана Републике Србије, Повереника за доступност информација од јавног значаја и Повереника за заштиту равноправности, стручну јавност и друге заинтересоване учеснике.“

Предвиђено је било да јавна расправа буде одржана у десет градова у Србији. Текст Нацрта је био постављен на интернет презентацију Министарства, а пружена је била и могућност слања коментара стандардним и електронским путем.

У објави наведено је да ће „након завршетка јавне расправе Министарство омладине и спорта анализирати све сугестије учесника у јавној расправи и сачинити извештај о спроведеној јавној расправи који ће објавити на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.“

Међутим, на интернет страници Министарства на којој је опредељено да Извештај буде постављен, није било никаквог садржаја.[281] Ова околност утиче да шира јавност нема увид па ни могућност да анализира да ли је извештај израђен као ни да ли су и, ако јесу, који су предлози са јавне расправе уважени.

[279]Одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, бр. 96-00-00040/2015-02 од 12. октобра 2015. године.
[280]*Позив за учешће у јавној расправи о Нацрту закона о спорту*, Интернет презентација Министарства омладине и спорта, доступно на http://www.mos.gov.rs/vesti/sport/poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-sportu/?lang=lat
[281]*Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о спорту*, Интернет презентација Министарства омладине и спорта, http://www.mos.gov.rs/vesti/sport/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-sportu/?lang=lat , приступљено 1. децембра 2015. године

Такође, познаваоци прилика у спорту као критику истицали су да јавне расправе које су организоване по Србији нису биле медијски пропраћене, као ни да сами *обични* грађани нису у довољној мери били консултовани у овом процесу.[282]

Предлог закона о спорту Влада Републике Србије утврдила је 19. новембра 2015. године.[283]

Оцена спровођења активности

Рокови за испуњење ове мере протекли су. Уз то, истраживачки тим није уверен да је процес израде Нацрта закона, упркос напорима које је Министарство уложило, био инклузиван и довољно транспарентан. Иако су формално предузете одређене активности, мера се суштински не може сматрати испуњеном.

Препоруке

- процесе јавних расправа, у случају системских или кровних закона посебно, учинити инклузивнијим и транспарентнијим
- усвојити законско решење које на адекватан начин регулише статус спортских савеза и удружења, регулише питања власништва над имовином и питање финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу

Мера 3.8.5.2 - Измене и допуне подзаконских прописа којима се уређује транспарентно финансирање спортских активности на свим нивоима власти

Ова мера акцесорног је карактера у односу на претходну меру, те из тог разлога она није испуњена.

[282] „Бројне јавне расправе које су организоване по Србији нису биле медијски пропраћене, а према штурим вестима у њима су учествовали представници различитих клубова и савеза, на свим такмичарским нивоима, али, на пример, нисмо чули да су учествовали и "обични грађани" којих би ова област и те како требало да се тиче. Поента уређивања стања у области спорта најмање је обезбеђивање услова за функционисање врхунског спорта и великих такмичења, већ функционисање система аматерског, масовног спорта и рекреације, што би требало да чини основу побољшања различитих параметара у друштву. „Види Предлог закона о спорту: Нови попис непознатог, Време, 11. јун 2015. године

[283] Предлог закона о спорту утврђен на Влади, Интернет презентација Министарства омладине и спорта, http://www.mos.gov.rs/vesti/sport/predlog-zakona-o-sportu-utvrdjen-na-vladi/

Оцена спровођења активности

Мера није испуњена.

Препоруке

- по усвајању законског решења, изменити и допунити подзаконске акте

Мера 3.8.5.3 - Успостављање категоризације и рангирања спортских организација на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на основу јасних критеријума

Важећи Закон о спорту (ЗОС) бави се питањем категоризације у области спорта у члановима 139 – 141.

Одредбе ЗОС говоре о националним категоризацијама спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објеката (члан 139).[284] Предлог закона о спорту постојећим, додаје и националну категоризацију националних гранских спортских савеза (члан 139).

Према одредбама ЗОС, националну категоризацију спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објеката прописујеминистар.

Према ЗОС, националне категоризације спортова, спортиста и спортских стручњака утврђују се за период од две године, а национална категоризација спортских објеката за период од пет година (члан 140, ст. 1).

[284] „Националном категоризацијом спортова утврђују се критеријуми за категорисање и одређује ранг спортских грана на основу остварених резултата, националне и међународне традиције, националне и међународне медијске заступљености и популарности, здравственог, социјалног и другог утицаја на учеснике, финансијског значаја и финансијске самосталности, рекламне атрактивности, приступачности појединих спортских грана и других значајних фактора.
Националном категоризацијом спортиста утврђују се критеријуми и мерила за рангирање спортиста на основу резултата, узраста, пола и националне категоризације спортова, и уређује начин додељивања одговарајуће категорије - спортског статуса (статус врхунског спортисте, статус перспективног спортисте и др.). Национална категоризација спортиста садржи и категоризацију спортиста са инвалидитетом. Спортски статус може стећи лице које је држављанин Републике Србије.
Националном категоризацијом спортских стручњака утврђују се критеријуми и мерила за рангирање спортских стручњака на основу квалитета рада, остварених резултата, степена стручности и националне категоризације спортова и уређује начин додељивања одговарајућег ранга - спортског статуса.
Националном категоризацијом спортских објеката утврђују се критеријуми и мерила за рангирање спортских објеката на основу врсте спортских активности, техничких карактеристика спортског објекта и нивоа такмичења за који испуњава услове.“ Закон о спорту, чл. 139, ст. 1-4, *Службени гласник РС*, бр. 24/11 и 99/11

На основу категоризације из става 1. члана 140, једанпут годишње рангирање врше:

- Олимпијски комитет Србије - за олимпијске и параолимпијске спортове;
- Спортски савез Србије - за неолимпијске спортове;
- Републички завод - за спортске објекте (члан 140, ст. 2).

Подаци о извршеном рангирању достављају се Министарству, који те податке објављује на свом сајту у року од 15 дана од извршеног рангирања. На извршено рангирање спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објеката може се уложити приговор министру у року од 15 дана од дана објављивања на сајту Министарства (члан 140, ст. 3 и 4).

Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе могу утврђивати категоризације спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објекта за своју територију, обавезно полазећи од утврђених националних категоризација (члан 141).

У периоду после усвајања важећег ЗОС, доношени су подзаконски акти, између осталог Правилник о националној категоризацији спортских стручњака[285], Правилник о националној категоризацији спортова[286] и Правилник о националној категоризацији врхунских спортиста[287], Правилник о националној категоризацији спортских објеката[288].

Такође, доношени су и релевантни подзаконски акти на територији АП Војводине.[289]

Део мере 3.8.5.3 налаже да се *на нивоу Републике Србије* и *аутономних покрајина*, на основу јасних критеријума, изврши успостављање *категоризација и рангирање спортских организација*.

Прва активност у оквиру мере каже да је потребно израдити и усвојити измене и допуне *Правилника о категоризацији спортских организација на нивоу аутономних покрајина поштујући Националну категоризацију*. На основу горе изложеног, видимо да текст Закона побројава националне категоризације и да међу њима не помиње категоризацију *спортских организација.* У светлу те чињенице, поредећи одредбе Закона и садржај мере Акционог плана, истраживачки тим није успео да утврди шта је смисао овог дела мере 3.8.5.3 - налазимо да је он нејасан.

[285] *Службени гласник РС*, бр. 25/13
[286] *Службени гласник РС*, бр. 25/13
[287] *Службени гласник РС*, бр. 123/12
[288] *Службени гласник РС*, бр. 103/13
[289] Као пример, крајем децембра 2014. године, Покрајинска секретарка за спорт донела је Правилник о категоризацији спортова на територији АП Војводине и Ранг листу категоризације спортских грана на нивоу АП Војводине за период 2015 – 2016 (Интернет презентација Покрајинског секретаријата за спорт и омладину АП Војводине, доступно на http://www.sio.vojvodina.gov.rs/index.php/dokumenti)

С друге стране, део мере 3.8.5.3 налаже да се *на нивоу јединица локалне самоуправе*, на основу јасних критеријума, изврши успостављање *категоризација и рангирање спортских организација*.

Друга активност у оквиру ове мере каже да је потребно израдити и усвојити измене и допуне правилника о категоризацији спортских организација на нивоу јединица локалних самоуправа *поштујући Националну категоризацију*.

Према наводима Министарства омладине и спорта,[290] "у складу са чланом 138. став 2. Закона о спорту, јединице локалне самоуправе уређују ближе услове, критеријуме и начин и поступак доделе средстава из свог буџета, односно одобрење програма за задовољавање потреба грађана у области спорта на територији јединица локалне самоуправе. У складу са наведеним, јединице локалне самоуправе имају обавезу да својим општим актима регулишу услове, критеријуме и начин доделе средстава из свог буџета, али нису у обавези да Министарству достављају своја општа акта."

Према информацијама које су биле доступне истраживачком тиму, на нивоу јединица локалне самоуправе у посматраном периоду доношени су правилници о категоризацији спортских организација. У начелу, у правилницима у које је истраживачки тим имао увид, утврђује се категоризација спортских организација које су уписане у посебан регистар и седиште им се налази на територији јединице локалне самоуправе. На основу права на категоризацију спортске организације стичу право финансирања из буџета јединице локалне самоуправе, уз услов да испуне прописане критеријуме, итд.[291]

Такође, у правилницима у које је истраживачки тим имао увид, постоје осврти на важеће локалне акте (као на пример, статут јединице локалне самоуправе, одлуке општинских већа, локалне стратегије и сл) или се у тексту позива на одредбе самог Закона о спорту.

С аспекта захтева да се израде и усвоје измене и допуне Правилника о категоризацији спортских организација, налазимо да су јединице локалне самоуправе махом овај захтев макар формално испуњавале.

С аспекта захтева усвајања Правилника уз *поштовање Националне категоризације,* друга активност у оквиру ове мере, дакле, не може се сматрати испуњеном. Важно је нагласити да одговорност за неиспуњење активности не лежи на одговорним субјектима, с обзиром да национална категоризација спортских организација није прописана одредбама важећег Закона.

С аспекта захтева дела мере 3.8.5.3 који налаже да се категоризација и рангирање спортских организација на нивоу јединица локалне самоуправе изврши *на основу јасних критеријума,* да ни овај захтев није испуњен закључујемо на посредан начин. Наиме,

[290]Одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, бр. 96-00-00040/2015-02 од 12. октобра 2015. године.

[291]Као пример, види Правилник о категоризацији спортских организација у општини Сента, доступно на http://www.senta-zentasport.rs/doku2014/pravilnik_o_kategorizaciji_sportskih_organizacija.pdf

Стратегија о развоју спорта[292] усвојена почетком 2015. године, на основу искустава из реализације Акционог плана за спровођење претходне Стратегије за период 2009 – 2013. године, налази да је потребно „дефинисање јасних критеријума и категоризације спортских клубова на нивоу јединица локалних самоуправа.“ У пратећем Акционом плану нова Стратегија прописује усвајање категоризација спортских организација у јединицама локалне самоуправе као посебан циљ (8.1.1.6 Посебан циљ).[293]
С обзиром на разрађеност мере коју нова Стратегија предвиђа, посредно закључујемо да прописано у Акционом плану за спровођење Стратегије за борбу против корупције није довело до жељеног резултата.

Трећа, четврта и пета активност у оквиру мере 3.8.5.3 садрже недостатак, јер налажу рангирање *спортских организација.*

Као што је у овом поглављу већ напоменуто, ЗОС каже да на основу категоризације из става 1. члана 140, једанпут годишње рангирање врше:

- Олимпијски комитет Србије - за олимпијске и параолимпијске спортове;
- Спортски савез Србије - за неолимпијске спортове;
- Републички завод - за спортске објекте (члан 140, ст. 2).

Подаци о извршеном рангирању достављају се Министарству, који те податке објављује на свом сајту у року од 15 дана од извршеног рангирања. На извршено рангирање спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објеката може се уложити приговор министру у року од 15 дана од дана објављивања на сајту Министарства (члан 140, ст. 3 и 4).

Пошто ЗОС не садржи одредбе о категоризацији спортских организација, није јасно на који су начин одговорни субјекти требали ову меру да изврше. Такође, с обзиром да одредбе ЗОС прописују које институције и организације врше активност рангирања на основу категоризације, као и да је тај Закон био на снази у време израде Стратегије за борбу против корупције, нејасно је и зашто и на који начин је извршена идентификација одговорних субјеката у Акционом плану (Министарство, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе).

Оцена спровођења активности

Осим формалне израде и усвајања правилника о категоризацији спортских организација од стране јединица локалних самоуправа, мера ни у једном другом свом аспекту не може се сматрати испуњеном. Разлози неиспуњења не могу се урачунати у кривицу одговорних субјеката.

[292]Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период 2014-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 1/2015
[293]Ibid.

Препоруке

- меру је потребно у потпуности преформулисати

Мера 3.8.5.4 - Израда Правилника о расподели средстава намењених спорту у јавним предузећима на основу јасних критеријума и укидање дискреционих права директорима јавних предузећа за расподелу средстава предузећа спортским организацијама без критеријума

Несумњиво веома важна антикорупцијска мера формулисана је на погрешан начин. Један од најзначајнијих њених недостатака је то што је као одговорни субјект за доношење поменутог правилника предвиђено министарство надлежно за послове спорта и омладине.

Представници Министарства навели су да доношење правилника о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта није у надлежности Министарства.[294] Доношење оваквог подзаконског акта, наиме „није предвиђено Законом о спорту.“

Оцена спровођења активности

Мера није испуњена.

Препоруке

- прописати ефикасан механизам превенције расподеле средстава намењених спорту у јавним предузећима на основу нејасних критеријума
- прописати ефикасан механизам сужавања дискреционих права директора јавних предузећа за расподелу средстава предузећа спортским организацијама
- меру 3.8.3.4 у потпуности преформулисати

[294]Одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, бр. 96-00-00040/2015-02 од 12. октобра 2015. године.

Мера 3.8.5.5 - Измене правног оквира којим се регулише професија спортских менаџера у погледу сукоба интереса у обављању делатности и финансијских токова у овој области

Прва активност налаже да министарство надлежно за послове омладине и спорта, у року од 12 месеци од усвајања Плана, измени Правилник о номенклатури спортских занимања, тако да се уведу одредбе о забрани сукоба интереса при обављању професије спортског менаџера.

Према одговору Министарства омладине и спорта,[295] почетком 2013. године донет је Правилник о номенклатури спортских занимања и звања[296]. Правилник не садржи одредбе о забрани сукоба интереса при обављању професије спортског менаџера. Овај акт још увек је на снази.

Када је у питању друга активност из ове мере, истраживачки тим није дошао до података да ли је анализа чији је циљ унапређење постојећег ширег правног оквира којим се регулише рад спортских менаџера и финансијски сегмент њиховог рада, како би се ускладили са међународним спортским правилима и стандардима транспарентног пословања, спроведена.

Оцена спровођења активности

Према сазнањима истраживачког тима, део ове мере није испуњен.

Препоруке

- у одредбе Предлога закона о спорту које се односе на сукоб интереса при обављању делатности унети одреднице за лица која обављају послове спортског менаџмента
- у Предлог закона о спорту укључити одредбе или одреднице које се односе на финансијске сегменте рада лица која обављају послове спортског менаџмента, у циљу пуне транспарентности пословања

[295] Ibid.
[296] *Службени гласник РС*, бр. 7/13

МЕДИЈИ (3.9)

Опис стања

Стање у медијском сектору у 2015. години - Медији у Србији су већ дуже од двадесет година у процесу транзиције. Тај процес одликује стално кашњење за трендовима и реформским процесима, као и нејасна и некад противречна државна политика. Регулаторни оквир је дуго био некохерентан, неприменљив и међусобно неусклађен. Поред тога, на самом тржишту постоји велики број медија, док је тржиште оглашавања из којег би медији требало да се финансирају релативно мале вредности.

Медији (некада јавна гласила) су законски дефинисани као средства јавног обавештавања које речима, сликом, односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника, а нарочито дневне и периодичне новине, сервиси новинске агенције, радио и ТВ програми и електронска издања тих медија, као и самостална електронска издања (уређивачки обликоване интернет странице или интернет портали) која су уписана у Регистар медија. Укупан број медија у Србији представља велику непознаницу и то годинама уназад. Извештај новинарских и медијских удружења из 2012. године проценио је број медија на 1053.[297] Међутим, тај податак није сасвим поуздан јер су званични регистри у време састављања Извештаја били неажурирани (Регистар јавних гласила, који је водила Агенција за привредне регистре и Регистар тадашње Републичке агенције за радиодифузију).

У марту 2015. године, према подацима које су изнели представници надлежног Министарства културе и информисања, број медија износио је 1.379, од чега је 107 телевизијских и више од 350 радио станица.[298]

У мају 2015. године, по престанку рада Регистра јавних гласила и почетка рада новог Регистра медија, чији је задатак да грађанима учини доступним већи број података о медијима, укључујући ту и информације о власничкој структури, Министарство је објавило да је у Србији регистровано 1440 јавних гласила. Према доступним подацима, у групи од регистрованих 1440 јавних гласила, 580 су штампани медији, 325 су радио и 110 су ТВ станице.[299]

Дакле, закључујемо, процене о броју медија варирају између 1000 и 1450. У стварности је тај број још и већи, будући да сам упис у Регистар медија није обавезан.

[297] Медијске слободе Србије у европском огледалу, АНЕМ, мај 2012. године, страна 9 (http://goo.gl/jcNy3h)
[298] У Србији регистровано 1.379 медија, Блиц, 11. март 2015. године.
[299] Види Извештај из Новог Пазара са АНЕМ-овог семинара о имплементацији нових медијских закона, АНЕМ, 29. мај 2015. године (http://goo.gl/xr4ejR)

Вредност медијског тржишта је у апсолутној несразмери са бројем медија у Србији. Према подацима специјализоване агенцијеза истраживање тржишта и испитивање јавног мњења *Nielsen Audience Measurement*, који су коришћени у изради Нацрта предлога стратегије развоја медијских услуга, тржиште оглашавања је у 2008. години вредело 206 милиона евра.[300] Последњи јавно доступни подаци указују да је вредност тржишта оглашавања у 2014. години у висини од око 156 милиона евра.[301] Треба напоменути да се на тржишту чија вредност износи око 155 милиона евра такмиче сви медији (а поред њих и билборди као начини преноса огласне поруке). Према подацима из 2014. године, на оглашавање путем телевизије одлази 83 милона евра, на штампане медије 31 милион евра, на интернет 18,2 милиона евра, а на радио око 7 милиона евра.[302]

Јасно је да оволики број медија на тржишту, водећи се економском логиком, не може да опстане. У оваквим околностима, важан извор финансирања постаје финансирање из јавних прихода које и даље није у потпуности регулисано.

У току 2015. године текло је упоредо више транзиционих процеса који се односе на медије:

- процес преласка са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма (окончан 7. јуна 2015. године)
- процес приватизације преосталих медија у јавној својини (по закону рок за завршетак приватизације је био 31. октобар 2015. године)
- процес успостављања система пројектног суфинансирања.

Овде би требало додати и процес припреме за увођење таксе за јавне медијске сервисе. Такса би требало да почне да се наплаћује од 1. јануара 2016. године.[303]

Регулаторни оквир - Регулаторни оквир за медије у ужем смислу чине: Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године – Медијска стратегија,[304] и 3 медијска закона: Закон о јавном информисању и медијима - ЗЈИМ[305], Закон о електронским медијима - ЗЕМ[306] и Закон о јавним медијским сервисима – ЗЈМС.[307] Поред тога, за медије је јако битан и Закон о оглашавању.[308]

[300] Види Нацрт предлога стратегије развоја медијских услуга Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ), 1. децембар 2015. године, стр. 30 и 31 (http://goo.gl/IqAcOL)
[301] Ibid.
[302] Ibid.
[303] Члан 61. Закона о јавним медијским сервисима.
[304] Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 75/2011
[305] *Службени гласник РС*, бр. 83/2014 и 58/2015
[306] *Службени гласник РС*, бр. 83/2014
[307] *Службени гласник РС*, бр. br. 83/2014
[308] *Сл.гласник РС,* бр. 79/2005 и 83/2014-др. закон

Стратегија система развоја јавног информисања у Републици Србији до 2016. године-Медијска стратегија, коју је донела Влада Републике Србије у септембру 2011. године, основни је стратешки документ, кључан за област регулације медијског сектора.

Међу главним циљевима за трансформацију медијског сектора Стратегија је препознала и:

- потребу за изласком државе из власништва у медијима (путем приватизације преосталих медија у јавној својини),
- прописивање јасних правила која се односе на недозвољено обједињавање власништва у медијима (правила о медијској концентрацији) и транспарентност власништва (путем успостављања Регистра медија),
- јасно дефинисање јавног интереса у области јавног информисања
- успостављање пројектног суфинансирања.

У Акционом плану, који прати Стратегију, усвојеном у септембру 2011. године, наведено је да ће надлежно министарство, ради спровођења стратешких циљева: утврдити предлоге закона који уређују јавно информисање, електронске медије и јавне медијске сервисе у року од 18 месеци од дана доношења Стратегије, као и да ће се преиспитати потреба за доношењем новог Закона о оглашавању.

Иако су рокови наведени у Акционом плану пробијени, Народна скупштина Републике Србије је у августу 2014. године усвојила сет медијских закона: Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима.

Закон о јавном информисању и медијима (ЗЈИМ) представља општи (кровни) закон који уређује област медија и који прописује основна правила везана за јавно информисање и функционисање медија. Између осталог уређује и пројектно суфинансирање, Регистар медија, правила о медијској концентрацији и прописује поступак приватизације медија. Ово су све важне области предвиђене Медијском стратегијом, али битне су и са аспекта остваривања одговарајућег циља који је предвидела Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.

Закон о електронским медијима (ЗЕМ) уређује начин функционисања електронских медија (пружалаца аудиовизуелне медијске услуге, медијске услуге радија и медијске услуге на захтев), њихове законске обавезе, устројство и функционисање регулаторног тела за електронске медије, издавање дозвола и друга питања од значаја за електронске медије.

Закон о јавним медијским сервисима (ЗЈМС) уређује рад јавног медијског сервиса Србије и јавног медијског сервиса Војводине, као институционализованих облика

остваривања јавног интереса организованих у медијске установе. Од области које се односе на испуњавање циљева Стратегије за борбу против корупције, нарочито треба напоменути одредбе које уређују начин финансирања јавних медијских сервиса и оне које уређују њихову финансијску дисциплину.

Закон о оглашавању уређује област оглашавања. На снази је још од 2005. године и у великој мери не прати прилике на тржишту и европске стандарде. Нацрт закона о оглашавању[309] који је био на јавној расправи током јануара 2015. године уређује искључиво оглашавање које се односи на правне субјекте који су регистровани као трговци, док искључује обавештавања органа јавних власти која имају карактер промоције.

На јавној расправи о Нацрту закона о оглашавању која је одржана током јануара 2015. године, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) и организација Транспарентност Србија указали су на то да је везивање оглашавања искључиво за оглашавање трговаца погрешан приступ будући да у потпуности занемарује уређивање области јавног оглашавања, за које сви релевантни извештаји указују да представља проблематичну и нерегулисану област. АНЕМ је указао да је досадашњи Закон о оглашавању био општи, кровни закон који уређује целокупну област оглашавања без обзира на то ко је оглашивач (јавни или комерцијални ентитет) и указао да „јавни ентитети, супротно комерцијалним оглашивачима, немају слободу да бирају код кога ће се рекламирати, пре свега зато што се финансирају из средстава грађана Србије. Зато има смисла и неопходно је одредити базична правила оглашавања која ће важити за избор начина и средства оглашавања јавних ентитета. Без законских ограничења нема гаранција да медији неће посредно бити под политичким притиском, а уцене путем оглашавања могу постати ефикасно ‘средство за дисциплиновање’ непослушних медија. Оглашавање органа јавних власти мора бити системски регулисано како би се спречила дискриминација преносилаца огласних порука, односно фаворизовање ‘подобних медија’, те посредни утицај на њихову уређивачку политику.”[310]

Транспарентност Србија је такође указала да ако Министарство сматра да само комерцијално оглашавање треба да буде уређено „онда би требало изменити и сам назив закона у, нпр. ‘Закон о трговинском и пословном оглашавању’ или нешто томе слично. Тако би постало видљиво да нису сви облици оглашавања уређени и да је потребна додатна интервенција законодавца”. Поред тога представници ТС истакли су да би „изузимање појединих видова оглашавања из обухвата овог закона значило (*argumentum a contrario*) да огласне поруке државних органа и политичких субјеката могу, на пример, ‘изазивати мржњу или нетолеранцију’, ‘злоупотребљавати однос зависности, недостатак искуства или сујеверје прималаца поруке’, да могу бити ‘непристојне’, или да се њима сме препоручивати производња и промет робе и

[309] Нацрт закона о оглашавању, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, доступан на http://goo.gl/Zp5lk9, приступљено 1. децембра 2015. године.
[310] Нацрт закона о оглашавању: Политичарима је дозвољено све, Цензоловка, 9. октобар 2015. године, доступно на http://bit.ly/1KxHIes

пружање услуга који су забрањени законом, подстицање дискриминације, изазивање страха и агресивности код малолетника итд.”[311]

Упркос критикама изреченим у јавној расправи, Предлог закона о оглашавању који је упућен у скупштинску процедуру у новембру 2015. године, у члану 3. задржао је иста решења која се односе на изузимање примене закона на одређене категорије јавног обавештавања која имају карактер промоције.

Нацрт закона био је представљен на јавној расправи која је одржана у јануару 2015. године, да би потом Предлог закона о оглашавању[312] био упућен у скупштинску процедуру 6. новембра 2015. године. Ново решење до закључења рада на овом Извештају није било усвојено.

Имплементација медијских закона у контексту области од значаја за испуњење циљева Националне стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године - У фебруару 2015. године, Савет за борбу против корупције, у свом Извештају[313] као основне проблеме медијске сцене навео је:

- нетранспарентност медијског власништва
- нетранспарентност финансирања, економски утицај кроз буџет, пореске олакшице и друге индиректне облике финансирања јавним новцем
- проблеме везане за приватизацију
- неизвестан статус јавних сервиса
- проблеме у функционисању независних регулаторних тела
- цензуру и аутоцензуру
- таблоидизацију

Савет даје бројне препоруке за превазилажење препознатих проблема и наводи институције које би требало да врше надзор над применом тих мера.[314]

У октобру 2015. године, у свом Извештају о напретку Србије,[315] Европска комисија наводи да Србија, уопштено посматрано „није остварила никакав напредак прошле

[311] Ibid.
[312] Народна скупштина Републике Србије, Закони у процедури, 6. новембар 2015 године, види http://goo.gl/kIkNRr
[313] Извештај о власничкој структури и контроли медија, Савет за борбу против корупције Владе, 20. фебруар 2015. године, доступно на http://goo.gl/tzNWgN
[314] Ibid. стр. 167-169
[315] Извештај о напретку 2015 – Република Србија, Европска комисија, Брисел, 11. октобар 2015. године, види http://goo.gl/8oYaIS

године, да пакет закона са циљем побољшања ситуације у медијима и појашњавања правног оквира, посебно у вези са државним финансирањем и контролом над медијима постоји, али да још увек не постоје услови за пуно остваривање слободе изражавања, те да је потребно спроводити нове медијске законе.“[316]

Европска комисија закључује да опште окружење *не доприноси пуном остваривању слободе изражавања*, као и да би Србија у наредној години нарочито требало да:

- створи подстицајно окружење у коме се неометано може остваривати слобода изражавања
- реагује и јавно осуди претње, физичке нападе и случајеве позивања на насиље против новинара и блогера
- заврши процес приватизације медија у власништву државе и општина
- ојача независност Регулаторног тела за електронске медије како би се боље подржала уређивачка независност у медијима
- обезбеди одговарајуће финансирање јавног медијског сервиса и његову уређивачку независност[317]

Када се ова два извештаја упореде, виде се бројне подударности. Може се рећи да неки проблеми произилазе из недореченості регулаторног оквира, док су други везани за неправилну примену закона и недостатка надзорних механизама.

У анализи која следи биће узето у обзир стање регулативе и имплементација те регулативе у областима у којима су и Европска комисија и Савет за борбу против корупције оценили као проблематичне.

Потребно је напоменути да су проблеми аутоцензуре, цензуре, таболоидизације у ширем смислу везане и за област борбе против корупције.[318] Искорењивање цензуре, аутоцензуре и таблодизације, дугорочно је могуће постићи борбом на више фронтова - развијањем културе дијалога, својеврсним „отварањем“ власти према критичким ставовима, растом степена остварености људских права и владавине права у складу са европским стандардима, као и еманципацијом медија и њиховим одвајањем од политике. Другим речима, корен ових појава далеко је дубљи и превазилази проблем корупције. Имајући то у виду, овде ћемо само констатовати да се стање из године у годину погоршава.

[316] Ibid., стр.19
[317] Ibid., стр.20
[318] Што се тиче напада на новинаре и блогере, овој негативној појави пре свега треба се супротставити применом кривичног законодавства и активном улогом државе у стварању безбедног окружења за њихов рад.

Најзначајнији проблеми у вези за функционисањем медија у Србији, посматрано кроз призму корупције и/или ризика на корупцију, везују се за транспарентност власничке структуре, за нетранспарентно финансирање медија из јавних средстава, за приватизацију, за положај независног регулаторног тела и за положај јавних медијских сервиса.

Стога, ове теме заслужују посебну пажњу.

Транспарентност власништва - Јавност података о медијима постављена је као једно од најбитнијих начела ЗЈИМ. Јавност података прописана је у општим начелима ЗЈИМ,[319] а разрађена одредбама које се односе на Регистар медија,[320] које прописују обим података који се уписују у Регистар, поступак уписа и друга питања значајна за ову област. Циљ садржине ових одредби јесте омогућавање медијским конзументима да се упознају са свим релевантним подацима да би стекли јаснију слику о томе да ли је неки медиј кредибилан извор информација, односно да им се да прилика да се одреде у погледу тога да ли том извору треба веровати или не.

Регистар медија води Агенција за привредне регистре (АПР).[321] Упис у Регистар није обавезан. Међутим, медиј који није уписан не може да учествује на конкурсима за пројектно суфинансирање (нити за појединачна давања)[322], а органи јавне власти и други јавни ентитети не могу да се оглашавају на таквим медијима.[323]

Ово није први регистар који је садржавао податке о медијима. Наиме до успостављања Регистра медија, постојао је Регистар јавних гласила, који је такође водила Агенција за привредне регистре (АПР), али која је садржавала минималне податке о издавачу медија. У односу на Регистар јавних гласила, Регистар медија садржи бројне нове податке о медијима. Са аспекта транспарентности најзначајнији су подаци који се односе на информације о издавачу, податке о одговорном уреднику, податке о учешћу у власничкој структури свих власника који имају преко 5% удела у оснивачком капиталу издавача, податке о државној помоћи путем пројектног суфинансирања (и појединачних давања), као и на податке о другим новчаним средствима која су добијена од органа јавних власти (државни органи, органи територијалне аутономије, органи јединица локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и правна лица које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе).[324]

За одредбе о транспарентности се може рећи да су креирале правни коректан оквир у овој области, али је пропуштено уређивање неких битних питања, због чега је остваривање сврхе Регистра у пракси потпуно неизвесно.

[319] ЗЈИМ члан 7.
[320]. Ibid. чл. 37- 44
[321] Ibid. члан 37.
[322] Ibid.. члан 21. став 3.
[323] Ibid.. члан 44.
[324] ЗЈИМ члан 39. став 1.

Велики недостатак ЗЈИМ представља пропуст детаљнијег уређивања обавезе Регистратора (Агенције за привредне регистре) у односу на ажурирање и начин приказа података у Регистру медија, као и пропуст да се уреди надзор над испуњавањем обавеза свих учесника у поступку уписа у Регистар медија, од Регистратора, преко медија, и органа јавне власти, што прате неадекватне санкције.

Притом се подзаконски акт, којим се ближе уређује поступак регистрације,[325] уопште не бави ни информацијама које ће бити јавно доступне, нити питањем ажурирања података, већ искључиво прописивањем документације која се доставља приликом регистрације података.

Надзор над спровођењем ЗЈИМ врши орган државне управе надлежан за послове јавног информисања (Министарство културе и информисања), а на територији аутономне покрајине надзор обавља покрајински орган управе надлежан за послове јавног информисања као поверени посао.[326] Надзор обухвата проверу спровођења свих одредби Закона, а не само оних о Регистру медија. Међутим, питање је колико надлежно министарство има капацитета да надзире начин спровођења одредби о Регистру у дело.

С обзиром на околности, може се рећи да формирање Регистра, ажурирање података у Регистру, као и чињење тих података доступним, *de facto*у потпуности зависи од добре воље Агенције за привредне регистре (која иначе води и остале регистре (привредних друштава, удружења, фондација итд.) и овде заправо представља само „технички“ орган).

Поједностављено говорећи, у питању је апсурдна ситуација, јер надлежно министарство има знање о томе како би Регистар требало да изгледа и да се ажурира, али, по свему судећи, нема капацитет да контролише спровођење Закона у пракси, док са друге стране, АПР има капацитет, али нема експертизу неопходну за правилну примену Закона (нити су му је таква обавеза прописана самим Законом, осим оне опште да води Регистар).

Такође, иако ЗЈИМ прописује да се свака промена података о медијима мора пријавити Регистру у року од 15 дана од њеног њеног настанка, изгледа да се у пракси тај рок не поштује увек.[327]

Што се тиче санкција, постоји прекршајна одговорност за онога који не пријави промену података у законском року, и то од 100.000 динара до 1.000.000 динара ако је издавач правно лице, од 10.000 динара до 150.000 ако је издавач предузетник,[328] као и од 50.000 динара до 150.000 динара за одговорно лице у органу јавне власти, ако не

[325] Правилник о документацији која се прилаже у поступку регистрације медија у Регистар медија, *Службени гласник РС*, бр. 126/2014 и 61/2015
[326] ЗЈИМ члан 132.
[327] Ibid. члан 40.
[328] Ibid. члан 136. став 1. тачка 2) и став 3.

пријави податке о државној помоћи.[329] Санкције за одговорно лице у случају пропуста да редовно ажурира податке у Регистру нису прописане законом, а нема ни других санкција за самог регистратора.

Досадашња пракса у примени одредаба Закона које се односе на Регистар медија је показала следеће недостатке:

- регистар није формиран тако да просечном медијском конзументу на лак начин омогући приказ података о власничкој структури и новчаним средствима која иду од органа јавне власти до медија

- немогуће је утврдити да ли је Регистар ажуриран или не, нити колико су информације о конкретном медију поуздане и актуелне, а нема законске обавезе за Регистратора која се односи на ажурност[330]
- регистар медија је *ex officio* преузео податке Регистра јавних гласила, а нема података о томе да ли сви медији из РЈГ и даље постоје

- приказ података није уређен, што даје превелику слободу Регистру у одлучивању који ће подаци о медијима бити доступни

Овде посебно треба обратити пажњу на начин приказа података, јер, иако се тако чини, није у питању стриктно техничка ствар. Наиме, одредбе о Регистру говоре о томе који се подаци уписују у Регистар, али не и како се објављују. То је створило простор да Регистратор слободно организује приказ података. Та могућност довела је до тога да у Регистру недостају јако битне информације, а нарочито у односу на новчана давања јавних ентитета. Као пример, у Регистру медија, у рубрици Новчана средства, приказује се износ државне помоћи, датум када је државна помоћ исплаћена и назнака да се ради о државној помоћи, али не постоји и назнака о томе који је орган јавне власти доделио средства, нити постоје подаци о основу додељивања државне помоћи (пројектно суфинансирање, јавне набавке, оглашавање, други основ). То не даје потпуну слику медијским конзументима о токовима новца од државе према медијима. Намеће се као оправдано питање да ли је проблем у регулативи или пракси Регистратора. Ако погледамо ЗЈИМ видећемо да он прописује да се региструје податак о износу новчаних средстава добијених од органа јавне власти (члан 39. став 1. тачка 10.), а не име органа јавне власти, нити основ. У питању је или велики превид законописца, или свесна намера да се јавност ускрати за битне информације о токовима новца ка медијима.

Сами подаци о новцу и датуму новчаног давања немају никаквог смисла - уколико нису доступни подаци о томе ко је дао средства (држава, покрајина, локална самоуправа,

[329]. Ibid. члан 137

[330] Као пример, компанија Kopernikus Network Cable d.o.o.у поступку приватизације купила је у септембру 2015. године Јавно предузеће за радиодифузну, новинску и издавачку делатност Радио Шид које је издавач медија Радио Шид. Ово јавно предузеће променило је правну форму из ЈП у друштво са ограниченом одговорношћу и потом преименовано у Коперникус Радио и телевизија Шид д.о.о. Регистар привредних субјеката је ту промену усвојио 21.октобра 2015. године, а у Регистру медија, који се води при истом телу, промена није регистрована до 1. децембра 2015. године (дан приступа), иако је законски рок од 15 дана давно протекао.

установа, јавно предузеће итд.) и у које сврхе их је дао (оглашавање, донација, нека друга сврха итд.) - јер не омогућавају грађанима да самостално процене да ли је начин финансирања утицао на медијски садржај, што је суштина Регистра.[331]

Анализом одредби Закона које се односе на јавност података, може се закључити да да Регистар медија представља регулаторни помак у односу на Регистар јавних гласила [332], али да је јавност фактички остала ускраћена за бројне битне податке (као што су поменути подаци о државној помоћи).

Поред законских недореченості, треба напоменути и да више од девет месеци од почетка примене одредби о Регистру, његова основна сврха (упознавање јавности са свим битним подацима о медијима, у циљу стицања јасне слике о могућим утицајима на њихову уређивачку политику), није још увек остварена. У сврху провере колико се одредбе о Регистру примењују, могуће је консултовати сам Регистар медија који води Агенција за привредне регистре[333] и тестирати колико су доступни подаци о власничкој структури и подаци о средствима која потичу од јавних ентитета.

За потребе ове анализе разматраћемо податке дневних листова *Информер* (који се у јавности перципира као медиј близак државном руководству) и *Данас* (које државно руководство перципира као опозициони), податке четири телевизије са националном фреквенцијом,[334] затим податке најслушанијег радија у 2014. години - Радио С и податке најчитанијег информативног портала *Blic.rs*.[335]

Од поменутих дневних листова и *Данас* и *Информер* имају пријављене податке о власницима, али само *Данас* у одговарајућој рубрици (под називом Новчана средства) има регистроване податке о државној помоћи. *Радио С* има уписане податке о власничкој структури али нема податке о државној помоћи. Најчитанији информативни портал *Blic.rs,*[336]има податке о власницима, али нема податке о државној помоћи. На крају, од четири национална ТВ емитера[337] једино *Happy TV* нема регистроване податке о власничкој структури. Што се државне помоћи тиче, ниједна телевизија нема забележене податке.

Дакле, од свих поменутих медија, према тренутно доступним подацима АПР-а,[338] испада да само један медиј добија средства од јавних ентитета.

[331]Као пример, да ли је чињеница да је неки медиј добио новац од неког јавног предузећа, у коме постоје сумње на малверзације, утицао на медиј да те малверзације уопште не помиње.
[332]То и није било толико тешко, будући да је РЈГ садржао само основне идентификационе податке о издавачу медија (јавног гласила).
[333] Регистар медија доступан на: http://www.apr.gov.rs/eng/Registers/Media.aspx
[334]ТВ *Пинк*, ТВ *Прва*, ТВ *Б92* и ТВ *Happy/Happy Kids.*
[335]На основу података са портала http://audience.rs/, у односу на број посета.
[336]Напомена: Није регистрован као посебан медиј, него као друга форма дневног листа Блиц.
[337]Напомена: Happy TV и Happy Kids деле једну националну фреквенцију, имају две дозволе за емитовање, али Happy Kids није уписан у Регистар медија.
[338] Приступљено дана 1.децембра 2015. године.

Поставља се питање да остали уопште не добијају државну помоћ или је у питању то да органи јавне власти, у смислу цитираних одредаба Закона, нису испунили своју законску обавезу и доставили неопходне податке Регистру медија. Поједини примери из праксе указују на то да подаци из Регистра медија не одговарају у потпуности стању на терену.[339]

Државна помоћ из Закона о контроли државне помоћи,[340] дефинише државну помоћ као *сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту*. Због тако широке дефиниције, потпуно је невероватно да само један медиј од анализираних има регистрован податак о додели државне помоћи.

Регистар је почео са радом 13. фебруара 2015. године,[341] а сви медији који су били уписани у Регистар јавних гласила морали су да се пререгиструју до 13. августа 2015. године.[342]

Медијска концентрација - Медијска концентрација такође је уређена одредбама ЗЈИМ, а у односу на електронске медије и одредбама ЗЕМ. Основна сврха релевантних одредби оба закона јесте прописивање ограничења у циљу спречавања преовлађујућег утицаја на јавно мнење и обезбеђивања плурализма извора информација и медијских садржаја.

Према ЗЈИМ, медијски плурализам подразумева:

- разноврсност извора информација и медијских садржаја
- забрану монопола у објављивању информација, идеја и мишљења у медију
- забрану монопола у погледу оснивања и дистрибуције медија (члан 6. ЗЈИМ)

Одредбе ЗЈИМ прописују ограничења за хоризонталну, унакрсну и вертикалну интеграцију (чл. 45-47).

[339] Као пример, Национална служба за запошљавање спровела је поступак јавне набавке за инсертовање публикације Послови (циљ набавке био је да се изабере дневна новина уз коју ће се дистрибуирати ова публикација која садржи огласе за слободна радна места у државним органима и организацијама). У том поступку победио је дневни лист Информер, који поменуту публикацију дистрибуира од 19. августа. Више у Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 63 за август 2015. године, стр. 6-9, доступно на http://goo.gl/LbquUC

[340] Закон о контроли државне помоћи, Службени гласник РС, бр. 51/2009

[341] Сходно члану 141. став 1. ЗЈИМ одредбе о упису у Регистар медија почињу да се примењују по истеку шест месеци од дана ступања на снагу закона, што је 13. фебруар 2015. године

[342] Сходно члану 141. став 4. ЗЈИМ издавач медија који је уписан у Регистар јавних гласила био је дужан да у року од шест месеци од 13. фебруара 2015. године пријави Регистру податке о медију који нису били прописани као предмет регистрације према раније важећим прописима.

Хоризонтална интеграција подразумева обједињавање власничких или управљачких права између два електронска или два штампана медија. Није свако хоризонтално обједињавање власништва недозвољено, него само оно које доводи до (власничког) обједињавања два или више електронских медија који заједно имају слушаност/гледаност већу од 35 % у зони покривања у години која претходи обједињавању, или издавача дневних новина које објављују информације из свих области друштвеног живота, чији укупан годишњи тираж прелази 50% тиража дневних новина на територији Републике Србије, у календарској години која претходи обједињавању (члан 45. ЗЈИМ).

Забрана унакрсне интеграције односи се на обједињавање власничких или управљачких права преко50% између издавача електронског медија и издавача штампаног медија које објављују информације из свих области друштвеног живота, са просечним дневним реализованим тиражом већим од 50.000 примерака годишње.[343]

Вертикална интеграција подразумева обједињавање дистрибутера и пружаоца медијске услуге и за њу не постоји забрана, већ само ограничење које се односи на то да дистрибутер медија који истовремено пружа и медијску услугу, такву услугу мора да пружа преко повезаног лица.[344]

Надзор над поштовањем правила о медијској концентрацији врши или Министарство културе и информисања (када се ради о штампаним медијима) или Регулаторно тело за електронске медије - РЕМ (када се ради о концентрацији у којој учествује макар један електронски медиј).[345] Непоштовање одредби о недозвољеном обједињавању власништва основ је за одговорност за привредни преступ (казна износи од 100.000 динара до 1.000.000 динара за издавача - правно лице који не поступи по упозорењу надлежног органа о уподобљавању медијске концентрације одредбама закона)[346], док је одговорност за издавача - предузетника прекршајне природе (прописана казна је новчана у износу од 10.000 динара до 200.000 динара).

У случају медијске концентрације у којој учествује електронски медиј, ЗЕМ прописује прописана специфична правила и мере које може да предузме РЕМ. Тако, ако Регулатор утврди постојање нарушавања медијског плурализма, упозорава на то имаоца дозволе за пружање медијске услуге и налаже му да, у року од шест месеци од дана пријема упозорења, поднесе доказе о томе да је својим радњама окончао стање које је довело до нарушавања медијског плурализма. Затим објављује то упозорење на својој интернет страници, уписује га у Регистар медијских услуга и о томе обавештава Регистар медија. Уколико ималац дозволе не поступи по упозорењу, Регулатор му одузима дозволу.[347] Поред тога, ако је у питању промена у власничкој структури, програмска концепција не може да се мења без сагласности регулаторног тела.[348] На

[343]ЗЈИМ члан 46 став 1
[344] Ibid. члан 46 став 2
[345]Ibid. члан 47
[346]Ibid. члан 133
[347]ЗЕМ члан 103
[348] Ibid. члан 105

крају, регулаторно тело је овлашћено да одбије издавање дозволе за пружање медијске услуге ако би њеним издавањем дошло до нарушавања медијског плурализма.[349]

Код недозвољене медијске концентрације постоје механизми надзора и адекватне санкције (макар код електронских медија). Са друге стране, ниједан закон не садржи адекватне одредбе које би обезбедиле плурализам медијских садржаја. У том смислу регулаторни оквир је морао да буде употпуњен и одредбама које се односе на недозвољену медијску концетрацију у садржинском смислу.[350] Другим речима, тела која врше надзор морала су да добију законске механизме у којима би, након што дозволе обједињавање, вршиле анализу медијских садржаја и утврдиле да ли је концентрација довела до осиромашења плурализма тог садржаја. Ово је нарочито битно за електронске медије који имају највећи утицај на јавно мњење, а нарочито када се ради о информативном програму, где је плурализам гаранција права на слободу изражавања. Нажалост, регулатива не пружа целовито решење, што доводи у питање саму сврху правила о медијској концентрацији.

У 2015. години забележена је медијска концентрација, односно обједињавање власништва између посредних власника *ТВ Прва* и Радиодифузног предузећа *Б92*. Регулаторно тело за електронске медије нашло је да је обједињавање у складу са законом, будући да је испоштован законски праг од 35% гледаности/слушаности.[351]

Такође, у августу 2015. године, јавност је информисана да ће доћи до унакрсног обједињавања између *Адриа медиа* д.о.о. (издавача дневних новина *Курир* и бројних других штампаних издања) и издавача кабловске телевизије *Моја ТВ*. Наиме, *Адриа медиа д.о.о.* је објавила да је успешно окончала преговоре о куповини удела телевизије Моја ТВ. Нема података да ли је ова трансакција заиста и реализована и да ли је, у том случају, прибављена неопходна сагласност од РЕМ-а.[352]

На крају, поједини медији у процесу приватизације, тачније у поступку јавне продаје капитала путем аукције која је обављена у периоду од августа до октобра 2015. године, морали су да добију претходну дозволу РЕМ, будући да се и овде радило о неком виду концентрације која је предвиђенамедијским законима. Овде треба поменути концентрацију између правних лица издавача радио станица *Јат*, *ТДИ*, *Хит* и *Каролина*, које су у власништву породице Крџић, и *ЈП Студио Б*, која је окончана након закључења уговора о куповини ове медијске куће у октобру 2015. године. Такође, треба поменути и концентрацију више радио и телевизијских станица, које је у поступку приватизације купио бизнисмен Радоица Милосављевић, као и куповину две радио станице (*Радио Шид* и *Радио Рашка*) и једне ТВ станице (*ТВ Јагодина*) од стране

[349]Ibid. члан 104
[350] Као пример, ако једна радио станица која програм заснива на музичким садржајима купи другу радио станицу која махом садржи културне садржаје, та друга не би смела да служи као неко ко ће просто реемитовати музичке садржаје прве радио станице.
[351]Саопштење Савета РЕМ поводом обједињавања власништва ТВ Прва и ТВ Б92, РЕМ, 29. јун 2015. године, доступно на http://goo.gl/ZycH7x
[352]Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 63 за август 2015. године, стр. 12 и 13, доступно наhttp://goo.gl/LbquUC

Kopernikus Network Cable d.o.o, компаније у чијем саставу већ послују три кабловска ТВ канала и кабловски оператор.

У свим побројаним случајевима Регулаторно тело за електронске медије нашло је да нема недозвољене медијске концентрације.

Остаје да се види да ли ће ова обједињавања довести до обогаћивања или осиромашења програмске понуде. Према одредбама ЗЈИМ, регулаторно тело може да прати одржавање програмског концепта приватизованих медија у наредних пет година (чл. 142. ЗЈИМ), али након тога неће моћи да реагује. Што се других медија тиче, регулаторно тело може да реагује само ако дође до пробијања прага од 35% или ако се промени програмска концепција без његове сагласности.

У сваком случају, понављамо, неће бити овлашћено да процењује квалитативне показатеље медијске концентрације које се односе на разноврсност програмских садржаја, јер су закони пропустили да то питање уреде.

Финансирање медија од стране органа јавне власти путем пројектног суфинансирања - Медијска стратегија принципијелно је одредила да држава мора да се повуче из власништва у медијима. Са друге стране, улога државе у финансирању није у потпуности нестала. Тако је ЗЈИМ забранио директно субвенционисање медија из буџета на свим нивоима (републичком, покрајинском и локалном), али је и успоставио систем пројектног суфинансирања медијских садржаја који остварују јавни интерес у области јавног информисања.[353]

Чланови 14, 15, као и 17-28. ЗЈИМ прописују правила која се односе на пројектно суфинансирање, тако што најпре дефинишу шта је јавни интерес, а онда прописују обавезу свих нивоа власти да опредељују средства за пројектно суфинансирање и расписују јавне конкурсе за такав вид финансирања. Суштина је да се овим путем не финансира целокупна делатност медија (како је до сада био случај са медијима у јавној својини), него искључиво медијски садржај и то у односу на његову подобност да оствари јавни интерес. О додели средстава одлучује орган власти који је расписао конкурс, а на основу образложеног предлога стручне комисије, у чијем саставу већину имају представници новинарских и медијских удружења.

Поред средстава која се расподељују путем јавног конкурса, органи јавне власти могу изузетно и без јавног конкурса да доделе средства путем тзв. појединачног давања чији су износи фиксирани самим законом.

Наиме, члан 17. став 2. ЗЈИМ прописује да се за појединачна давања може определити највише 5% средстава од укупно опредељених средстава за остваривање јавног интереса путем јавних конкурса. Члан 27. став 2. истог закона прописује да износ расподељених средстава сваком појединачном одлуком органа јавне власти који додељује средства, не може бити већи од 20% износа који је прописан за јавне набавке

[353] ЗЈИМ члан 17-28

мале вредности. Према важећем пропису који регулише јавне набавке,[354] лимит за јавне набавке мале вредности је 5 милиона динара[355], па испада да орган јавне власти може својом одлуком доделити медију чак до милион динара, без ангажовања стручне комисије,[356] што отвара простор за арбитрарно поступање.

Министарство културе и информисања је крајем октобра 2014. године донело и Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања.[357] Тиме је правна регулатива пројектног суфинансирања заокружена.

У примени новог начина финансирања је већ у првој години уочен велики број проблема.

У 2015. години, најкарактеристичније за спровођење пројектног суфинасирања је следеће:

- одређен број локалних самоуправа уопште није расписао конкурс за суфинансирање пројеката у области јавног информисања, иако их ЗЈИМ на то обавезује. На основу података Коалиције новинарских и медијских удружења, од почетка 2015. године па до 30. септембра 2015. конкурсе су расписале 93 локалне самоуправе и градске општине, док њих 73 то још није учинило[358]

- велики број конкурса од оних који су расписани на нивоу локалних самоуправа и градских општина, није био у складу са законом (чак трећина – или њих 35, по подацима Коалиције новинарских и медијских удружења[359] - није била у складу са заоном)

- непрописно састављање конкурсних комисија. Наиме, Закон у члану 24. став 4. каже да конкурсне комисије већином чине чланови које именује орган јавне власти на предлог новинарских и медијских удружења, уколико такав предлог постоји и уколико предложена лица испуњавају законом предвиђене услове,[360] док подзаконски акт који уређује

[354]Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015
[355]Ibid.
[356]Наиме, члан 27. став 3. ЗЈИМ прописује да се на услове и поступак расподеле средстава опредељених за појединачна давања сходно примењују одредбе чл. 21, 22, 23, 25. и 26. тог закона, али не и одредбе члана 24. ЗЈИМ о стручној комисији.
[357]Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, *Службени гласник РС*, бр. 126/2014
[358]У 73 локалне самоуправе још нема конкурса за медијске пројекте, НУНС, 2. октобар 2015. године, доступно на http://goo.gl/QIdZED
[359]Ibid.
[360]Као пример, на конкурсу који је у јулу 2015. године расписао Град Нови Сад, Коалиција медијских и новинарских удружења је за чланове Комисије предложила 3 кандидата, од којих ниједан није прихваћен. Градоначелник Новог Сада није одговорио на питање Медијске коалиције на основу чијег предлога и на основу којих критеријума су именовани чланови комисија. Више у Медијска коалиција: Ко је предложио чланове комисије у Новом Саду, Аутономија инфо, 20. јул, доступно на http://goo.gl/rK5SQ4

пројектно суфинансирање[361] прецизира да право на предлагање чланова комисија имају новинарска удружења, која су регистрована најмање 3 године пре датума расисивања конкурса (члан 21. Правилника). Последица изигравања одредби о састављању комисија долази до тога да у њиховом раду учествују лица која нису компетентна да оцене да ли и у којој мери неки пројекат остварује јавни интерес у области јавног информисања, што самим тим доводи у питање правилност одлуке о додељивању средстава.

- велике разлике у конкурсима који се расписују на нивоу Републике и Аутномне покрајине, на једној, и локалних самоуправа на другој страни, те неједнообразна примена закона;

- нетранспарентно одлучивање приликом додељивања средстава;

- додељивање високих износа некадашњим јавним предузећима која су у међувремену приватизована;

- дискриминаторни третман медија који нису регистровани на територији конкретне локалне самоуправе. Право учешћа на конкурсима за суфинансирање пројеката од јавног интереса има сваки издавач медија, односно лице регистровано за производњу медијских садржаја, ако пружи доказ да ће садржај бити дистрибуиран путем одређеног медија, под условом да су уписани у Регистар медија (члан 21. ЗЈИМ). Бројне самоуправе су у расписаним конкурсима покушавале да противзаконито ограниче право учествовања само на медије са своје територије.[362]

Овде ћемо поменути и најочигледније примере кршења закона, као и оне који указују на наставак праксе финансирања „подобних“ медија.

У току маја 2015. године, град Крагујевац је расписао конкурс, ограничивши право на учествовање само на медије који су регистровани на територији града Крагујевца. Коалиција новинарских и медијских удружења је реаговала, а како је сматрала да конкурс није усаглашен са законом, одбила је да делегира своје представнике у конкурсну комисију. Стога, након истека рока за њено формирање, конкурс је просто поништен. Занимљиво је да је локална власт одговорност за неуспех конкурса пребацила на медијска и новинарска удружења.[363] Нови конкурс није расписан, а средства намењена за остваривање јавног интереса нису ни додељена.

[361]Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, Службени гласник РС, бр. 126/2014
[362]Медијска удружења демантују градоначелника Крагујевца, РТ Војводине, 21. август 2015. године, доступно на http://goo.gl/1QlWpc
[363]У Крагујевцу неће бити конкурса за медијске пројекте,УНС, 12. новембар 2015. године, доступно на http://bit.ly/1TfGcVA

У октобру 2015. године, Скупштина града Крагујевца донела је одлуку о измени Програма пословања Јавног предузећа *Радио телевизија Крагујевац* и дотадашњи, прошлогодишњи буџет, са 44.553.000,00 динара увећала на 74.545.899,00 динара. Ово је учињено након што је завршена јавна аукција за продају овог јавног предузећа, у поступку приватизације.

На јавној аукцији за продају овог јавног предузећа победио је бивши заменик градоначелника Крушевца и активни учесник у политичким процесима у СПС Крушевац, који је већ до тада победио у укупно 8 аукција за продају медија.[364] Занимљиво је то да у самој одлуци, донетој 23. октобра, стајало да су „средства субвенција распоређена у корист Јавног предузећа *Радио телевизија Крагујевац* како би се омогућило несметано функционисање предузећа до продаје". Иначе, јавна аукција за продају капитала у Радио телевизији Крагујевац окончана је у августу, објављено је да је Радоица Милосављевић постао „условни" власник,[365] а уговор о продаји капитала потписан је 15. октобра 2015. године.[366] Одлука Скупштине града донета је 23. октобра, а да притом, након поништеног мајског конкурса, средства за остваривање јавног интереса у области јавног информисања нису ни додељена.

Треба напоменути да је оваквим поступком града Крагујевца вишеструко изигран ЗЈИМ, и то због непоштовања обавезе расписивања конкурса када се средства додељују медијима (члан 17 ЗЈИМ), али и због кршења принципа забране директног финансирања из буџета. Овде је искоришћена фактички недореченост закона у односу на забрану директног финансирања медија у току самог поступка приватизације,[367] али то ипак не значи да је град Крагујевац поступио на законит начин. Поводом овог случаја Коалиција медијских и новинарских удружења захтевала је хитно тумачење од Министарства финансија и да Државна ревизорска институција изврши проверу.[368] До закључења овог извештаја није било јавно доступних података о томе да ли је Државна ревизорска институција покренула поступак, нити да ли је надлежно министарство реаговало. Поништавање мајског конкурса и потоње фактичко додељивање 30 милиона динара већ приватизованом медију побуђују сумњу да је цела идеја од почетка била да се средства доделе Радио телевизији Крагујевац.

[364]Зна ли и сам Радоица колико медија има?, УНС, 19. новембар 2015. године, доступно на http://bit.ly/23kzwKb
[365]РТК ускоро добија власника, УНС, 15. август 2015. године, доступно на http://goo.gl/2kAmxa
[366]Потписано тридесет четири уговора о продаји капитала, Агенција за приватизацију Републике Србије, 8. децембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/0k0eXl
[367]Први рок за приватизацију је био 1. јул 2015. године. Пре него што је промењен ЗЈИМ, одредба члана 143. је прописивала изричито да је од 1. јула 2015. године забрањено финансирање издавача медија из јавних прихода (директно из буџета), осим у складу са одредбама чланова који уређују пројектно суфинансирање (и појединачна давања). Након измена и допуна ЗЈИМ, одредба се донекле променила, и то тако да је предвидела два датума за престанак директног финансирања из буџета, и то: од 1. јула у случају да није расписан јавни позив за продају медија, и од 31. октобра, ако је до 1. јула расписан јавни позив али медиј није продат. У случају РТК, позив је расписан до 1. јула, а медиј продат 15. октобра.
[368]Коалиција новинарских и медијских удружења: Преиспитати одлуку Града Крагујевца о преносу средстава телевизији Крагујевац, Цензоловка/УНС, 4. новембар 2015. године, доступно наhttps://goo.gl/uLUtSj

Проблема је било и у конкурсу који је расписао град Крушевац. И овај случај повезан је са процесом приватизације. У поступку приватизације, Радоица Милосављевић, у новембру 2015. године постао је нови власник *РТВ Крушевац*.

Уговор о продаји капитала *РТВ Крушевац* потписан је 9. новембра 2015. године.[369] Медиј је продат за износ од 14.000 евра. Истог дана градоначелник Крушевца је донео решење[370] којим су РТВ Крушевац додељена средства у износу од 2.100.000 динара (нешто више од 17.000 евра).

Од укупно седам пријављених на конкурсу, само четири кандидата добило је средства, међу којима и РТВ Крушевац. Преостала три кандидата укупно су добила 500.000 динара.

У образложењу решења не наводи се на основу којих критеријума су додељена средства, већ се само позива на мишљење Конкурсне комисије. Међутим, то мишљење није јавно доступно, а није познато ни ко су били чланови Конкурсне комисије. Занимљиво је да поводом овог случаја нису реаговала ни новинарска, нити медијска удружења, а од реакција јавности доступна су само саопштења појединих политичких (опозиционих) партија.

Треба навести да додељивање оволиког износа једном медију не мора нужно да буде противзаконито, али искуство са Радио телевизијом Крагујевац и повезаност новог власника *ТВ Крушевац* са политичким функционерима изазива сумњу и позива на опрез.

Током августа 2015. године, завршен је јавни конкурс града Ниша за суфинансирање пројеката од јавног интереса у области јавног информисања. Од укупно додељених 50 милиона динара, преко 40 милиона динара припало је медијима *ТВ Белами, Радио Белами*, сајт *Белами* и *Народне новине* (сви у власништву породице Радомировић), *ТВ Зони* (власник је син актуелног министра одбране) и *ТВ Коперникус*, коју Савет за борбу против корупције Владе Србије означава као медиј близак владајућој политичкој партији.[371]

Медијска и новинарска удружења су реаговала на непрописан састав Конкурсне комисије, захтевајући да о расподели новца одлучује петочлана, а не трочлана комисија. Ипак су делегирали три члана од којих је изабран један. По оцени новинарских и медијских удружења, конкурс је спроведен по закону. Ипак, поједини медији из Ниша изразили су сумњу у његову регуларност.[372] Поред тога, треба

[369]Види Уговор о продаји капитала – Радоица Милосављевић, доступно на http://goo.gl/A1W1WZ
[370]Решење о додели средстава из буџета града Крушевца за пројекте којима се остварује јавни интерес у области јавног информисања за 2015. годину, Градоначелник града Крушевца, 9. новембар 2015 . године, доступно на http://goo.gl/NSSGJu
[371]Сматра се „блиском Српској напредној странци од када је њен трећи програм током изборне кампање 2011/2012. године закупила ова странка преко фирме Сенс маркетинг д.о.о.“Извештај о власничкој структури и контроли медија, Савет за борбу против корупције, 20. фебруар 2015. године, стр. 26, доступно на http://goo.gl/tzNWgN
[372]Опет споран медијски конкурс у Нишу, Јужне вести, 21. јул 2015. године

напоменути да су београдски Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ) и Антикорупцијски форум Ниш (ЛАФ) организовали у 2015. години мониторинг са циљем да се „самоевалуацијом и екстерном евалуацијом медијских садржаја, који се финансирају из јавних извора, измери остваривање јавног интереса у медијима, кроз праћење релевантности тема, актера, извора, жанрова и дискурса извештавања, као и унутрашњих и спољашњих утицаја на рад новинара и медија.“[373] Представници медија који су добили највише средстава на јулском конкурсу одбили су да учествују у том мониторингу.

На основу конкурса, који је у септембру 2015. године расписао град Београд, у децембру је 23 милиона од укупно 45 милиона динара додељено *РТВ Студио Б*[374] и то за програмски садржај који већ емитује. Сам конкурс је контроверзан из више аспеката. Најпре, предложене пројекте разматрала је Конкурсна комисија у којој није било представника новинарских и медијских удружења.[375] Коалиција новинарских и медијских удружења послала је своје предлоге за кандидате, али они нису били уважени, а за чланове Комисије, изабрани су водитељка јутарњег програма *ТВ Пинк*, представница Асоцијације медија и новинар *Студија Б*. Важно је напоменти да за новинара *Студија Б* нису постојале изричите законске препреке да учествује у раду Комисије, с обзиром да ни ЗЈИМ, нити подзаконски акт који је прецизирао поступак пројектног суфинансирања, нису прописали забрану сукоба интереса.

Притом, законским и подзаконским одредбама није прописано ни шта образложење решења треба да садржи. У пракси то изгледа као и у случају Конкурса за град Београд, где је у Решењу[376] речено следеће: *„Комисија је укупно одржала три седнице: 24. новембра, 27. новембра, и 1. децембра 2015. године. Комисија је оцењивала пројекте на основу критеријума у расписаном конкурсу, а имајући у виду намену и циљ конкурса. Поступајући у складу са чл. 25. Закона и чл. 24. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања ... Комисија је записнике са седница, и образложени предлог одлуке о расподели средстава доставила директору службе за информисање.“* Формално се ради о образложењу, а суштински уопште није образложено зашто је одређени медиј добио средства и зашто су поједини програмски садржаји били подобнији да остваре јавни интерес од других.

Занимљиво је анализирати ко је још добио средства осим *Студија Б*. Тако се ту налазе и *Хит ФМ* и *Радио Каролина* који су укупно добили 4 милиона динара. Оба радија, подсетимо, у власништву су породице Крџић, која је такође након приватизације постала власник и *РТВ Студија Б*.

[373]Неки медији примају градске паре, а одбијају контролу!, портал gradjanin.rs, доступно наhttp://bit.ly/1Pde8Aw
[374]Решење о расподели средстава по расписаном конкурсу за суфинансирање пројеката производње медијских садржаја из области јавног информисања на територији Града Београда у 2015. години, Градска управа града Београда, 7. децембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/92NWPe
[375]Иако ЗЈИМ у члану 24. став 4. изричито наводи да се већина чланова комисије именује на предлог новинарских и медијских удружења уколико такав предлог постоји и уколико предложена лица испуњавају законом предвиђене услове.
[376]Ibid.

Конкурс је најпре био расписан 4. септембра, уз рок за подношење пријава до 4. октобра.[377] Потом је рок за подношење пријава продужен до 19. октобра.[378] Уговор о куповини РТВ Студија Б потписан је 6. октобра 2015. године.

Из чињеница да је *ТВ Студио Б* на овом конкурсу добио скоро 23 милиона динара, да је сам поступак био нетранспарентан, као и да јавност није имала увида у одлучивање, може се само закључити да је конкурс био „темпиран" за баш за овај медиј. То се може интерпретирати и као наставак посредног субвенционисања градске телевизије злоупотребом пројектног суфинансирања. Такође је занимљиво да је ова медијска кућа продата за 530.000 евра, а да су фирме повезане са власником већ у првом конкурсу за пројектно суфинансирање добиле нешто више од 220.000 евра. Таквим темпом, потенцијално, инвестиција би се могла исплатити већ у следећем кругу пројектног суфинансирања.

Уколико се пројектно суфинансирање медија не примењује у складу са одредбама ЗЈИМ, ствара се клијентелистички однос медија и државе, у којој су медији у зависној позицији. На мала врата се тако уводи специфична врста прикривене контроле медија.

Балканска истраживачке новинарске мреже (БИРН)[379] је истраживала доделу средстава на медијима на локалном нивоу путем јавних конкурса. У конкурсима је углавном реч о малим износима (са појединим изузецима[380]), па национални медији немају интерес да се пријављују. Истраживање је показало да се у неким случајевима конкурси чак и не спроводе већ се средства медијима расподељују кроз директна давања (субвенције) или чак кроз директно уговарање. Добијена средства представљају подршку редовном програму локалних медија. Када је реч о самом садржају финансираних програма углавном се ради о промотивним програмима, намењеним општој популацији, односно програмима који омогућавају редовни рад локалних медија. Поједине локалне самоуправе, из чистог неразумевања законских одредби очигледно, чак и у конкурсима наводе да произведени програми треба да извештавају о раду локалне самоуправе, што умногоме ограничава иновативност и оригиналност медијских програма и доводи до тога да истраживачког новинарства у анализираним садржајима није ни било.

Налазимо да у првој години пројектног суфинансирања, локалне самоуправе нису на најбољи начин разумеле његову сврху, па се често дешавало да се одредбе ЗЈИМ отворено крше. Основни проблем је што, по свему судећи, не постоји стварна воља да се прекине са финансирањем „подобних" медија, па се конкурси често „подешавају"

[377]Конкурс за суфинансирање пројеката производње медијских садржаја из области јавног информисања на територији града Београда у 2015. години, Град Београд, 4. септембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/QGCSXi

[378]Обавештење о продужењу рока за подношење пријава на конкурс за суфинансирање пројеката производње медијских садржаја из области јавног информисања на територији града Београда у 2015. години, Град Београд, 30. септембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/wZWwpi

[379]Конкурсно финансирање – Унапређење независности медија кроз развој одрживог и конкурентног модела финансирања, БИРН, октобар 2014. године, доступно на http://goo.gl/6whphJ

[380] Тако је *ТВ Бест* из Зајечара на конкурсима који су спровођени у току 2014. године добила скоро три четвртине укупних средстава намењених медијима (22 милиона динара) док су остали медији добијали у просеку по 200.000 динара. Извор: БИРН.

тако да одговарају конкретном медију (очигледно из примера конкурса које су расписали град Крушевац и град Београд). Притом се занемарује да је суштина пројектног суфинансирања у томе да јавна власт финансира квалитетан програмски садржај који остварује јавни интерес у области јавног информисања, а не у томе да се финансира целокупна активност медија или да се помогне медију да обезбеди средства да „преброди кризу“. Још горе је да се досадашње директно субвенционисање некадашњих медија у јавној својини просто само замени формом пројектног финансирања. У примеру конкурса града Крагујевца дошло је чак до отвореног директног субвенционисања већ приватизованог медија, што у потпуности поткопава процес пројектног суфинансирања.

Оваквој ситуацији су допринеле и недоречене одредбе ЗЈИМ, будући да је на кључним местима пропуштено прецизирање и остављено превише слободе да пракса искристалише поступак додељивања средстава. Поменућемо само нека од најбитнијих. ЗЈИМ прописује обавезу органа власти да распишу конкурс (члан 17), али не и санкције за пропуштање те обавезе. То је и довело до тога да бројне локалне самоуправе просто игноришу ту обавезу и преусмере средства на друге намене. Затим, рад конкурсне комисије и начин одлучивања није уређен законом. Даље, руководилац јавне власти који је расписао конкурс, упркос одлуци конкурсне комсије, даје „завршну реч“, па може да одлучи и потпуно другачије од комисије. Наиме, члан 26. ЗЈИМ наводи да „одлуку о расподели средстава доноси руководилац органа који је расписао конкурс, а на основу образложеног предлога комисије“, што оставља јако велики простор за арбитрерно поступање мимо одлуке комисије. Једино што орган јавне власти има обавезу да уради је да пружи образложење своје одлуке. Такође, начин одлучивања, због нетранспарентног рада комисија и њиховог одлучивања, остаје потпуна непознаница, па (стручна) јавност нема начина да провери да ли се комисија у одлучивању заиста водила подобношћу пројекта да оствари јавни интерес. Јако је битан детаљ да не постоји законска обавеза да се записници комисија објављују што додатно побуђује сумњу да се конкурси „подешавају“ за одређене медије.

Са друге стране, треба напоменути да су конкурси које је у 2015. години расписало Министарство културе и информисања били усклађенији са ЗЈИМ и да је поступак доделе средстава био знатно транспарентнији. Ипак, лоша искуства са локалним самоуправама позитивне примере бацила су у други план и довеле идеју пројектног суфинансирања у питање, чак и на начелном нивоу.

Јавне набавке за медијске услуге и јавно оглашавање - Посебан проблем представља злоупотреба прописа из области јавних набавки ради посредног финансирања „подобних“ медија, мимо правила пројектног суфинансирања, и потпуно неуређена област јавног оглашавања.

Иако предвиђа обавезу расписивања конкурса приликом доделе средстава медију, ЗЈИМ не предвиђа санкције за кршење те обавезе, а не прописује ни минимум средстава која би се приликом расписивања конкурса додељивала.

У пракси се тако дешава да локални органи власти определе скромна средства за пројектно суфинансирање (или чак не одреде та средства), док се, са друге стране, одвоје прилична средства на јавне набавке „медијских услуга“ (које се углавном односе на медијско покривање рада органа власти). Занимљиво је да се за такву расподелу користе одредбе Закона о јавним набавкама, па се ЗЈН формално поштује, а у исто време одредбе ЗЈИМ у потпуности изигравају и/или игноришу. Ова пракса била је распрострањена и пре усвајања медијских закона у августу 2014. године, а није се променила и након њиховог усвајања.

Можда најочигледнији пример нетранспарентне доделе средстава медијима, путем механизма јавних набавки, недавно је расписани јавни позив Града Панчева за набавку мале вредности, тј. за набавку медијских услуга.[381] Набавка се односи на медијске услуге „информисања о раду Скупштине града, скупштинских тела, Градског већа и Штаба за ванредне ситуације - радиотелевизијско снимање и емитовање њихових седница.“ Право је питање да ли овако конципирана „медијска услуга“, може да се сведе на ранг набавке услуга као што су кречење општинске зграде или набавке канцеларијског материјала за локалну управу. Посебно због тога што је основна интенција Медијске стратегије, а и ЗЈИМ, била да се прекине са праксом нетранспарентног финансирања. Притом треба подсетити да је по члану 39. став 1. Закона о јавним набавкама, лимит за набавке мале вредности 5 милиона динара, што нису занемарљива средства за локални медиј. Та средства медију који их добије дају неоправдану предност на (локалном) медијском тржишту. Формулација овакве и сличних јавних набавки је таква да једино још не садржи име конкретног медија који ће добити ова средства. Новинарска и медијска удружења до сада су много пута реаговала на праксу додељивања средстава путем поступака јавних набавки, али одјека није било.[382]

Област оглашавања јавних ентитета још увек представља сиву зону. Ситуација је таква упркос чињеници да Медијска стратегија наводи да ће *„Република Србија и јединице локалне самоуправе, као оглашивачи, на свим нивоима на јаван и недискриминаторан начин расподељивати огласе (јавни позиви, конкурси, огласи итд) у складу с јавним интересом једнако третирајући медије у приватном власништву и делимичном и потпуном власништву државе“*[383], као и да ће *„оглашавање државе, односно њених органа бити ефикасно уређено правилима учествовања на јавним конкурсима, којима ће се спречити концентрација огласних буџета, односно њихова монополизација од стране појединих медија или агенција за оглашавање, те тако спречити и могући утицај државе на професионални и финансијски интегритет медија.“*[384]

[381] Више на интернет презентацији града Панчева, доступно на http://goo.gl/tE5b5f

[382] Као пример, АНЕМ протествује због поновног покретања поступка јавне набавке за услугу јавног информисања за Град Пожаревац, АНЕМ, 23. април 2014. године, доступно на http://goo.gl/2N1OaJ или Коалиција медијских и новинарских удружења још једном захтева од града Пожаревца да медијима додељује средства у складу са законом, Коалиција медијских и новинарских удружења, 8. децембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/NcjJA2

[383] Види Стратегија система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, Глава V Јавна гласила, Део 1. Штампана јавна гласила и новинске агенције.

[384] Ibid.

Извештај европске експерткиње Катрин Ниман-Меткалф о медијима и слободи изражавања у Србији који је објављен 20. фебруара 2014. године,[385] између осталог наводи да је *„потребно прописати јасна упутства и процедуре за набавке огласног простора и времена за емитовање програма од стране државе (органа јавне власти)“*, а све у циљу *„спречавања коришћења тих механизама за нетранспарентно финансирање медија и дискриминацију између њих“*. Експерткиња је навела и да је неопходно *„јасно уређивање надлежности, како би се знало ко је надлежан да врши надзор над набавкама огласног простора и времена за емитовање програма од органа јавне власти и која средства и механизми за делотворан надзор том телу стоје на располагању“*.[386]

Као што смо поменули, Министарство трговине, туризма и телекомуникација је као предлагач Закона о оглашавању истрајало у томе да се одредбе о оглашавању не примењују на област јавног оглашавања, него само на оне субјекте који, по Закону о трговини, имају статус трговаца. Са друге стране, ЗЈИМ је пропустио да уреди ову важну и велику област.[387] Не улазећи овде у мотиве због којих ова битна област није уређена ни ЗЈИМ а, по свему судећи, неће бити уређена ни Законом о оглашавању, констатујемо да потреба за регулацијом итекако постоји.

Према подацима која је изнела потпредседница Савета за борбу против корупције, Владиног саветодавног тела нови извештај Савета у вези са трошењем јавног новца за оглашавање у медијима, који би требало да буде објављен средином децембра,[388] показао да је 120 субјеката (укључујући ту председника, Владу, министарства, јавна предузећа, локалну самоуправу, органе Аутономне покрајине Војводина и друге), у периоду од 2011 – 2014. године укупно потрошило 60 милиона евра и да „када се узорак прошири на целокупни миље Србије, ту се онда ради о суми од преко 800 милиона евра.“[389]

Према наводима потпредседнице Савета за борбу против корупције, у Извештају термин *„рекламирање“* обухватио је различите врсте донација, оглашавања, штампање материјала, публикације, прес клипинге исл, речју, све маркетиншке услуге које се финансирају из буџета. Иако је највећа потрошња била 2012. године и од 2014. године је смањена, то не важи за јавна предузећа од којих се поједина (Телеком Србија, Србијагас и Информатика Нови Сад) нису удостојила чак ни да Савету омогуће увид у њихове податке.

Потпредседница Савета за борбу против корупције још наводи да термин „рекламирање“ подразумева и давање донација и спонзорства клубовима као и куповину карата за концерт фолк певачице Ане Бекуте (што се догодило у случају ЈП Србијашуме), која наравно нема везе са радом тог јавног предузећа. Када је реч о

[385]Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ,број 57 за окобар 2014. године, страна 13, доступно на http://goo.gl/z4WFOF
[386]Ibid.
[387]О оглашавању говори само на једном месту, када прописује последице неуписивања у Регистар (члан 44. ЗЈИМ)
[388]Извештај Савета о медијима до средине децембра, Данас, 24. новембар 2015. године
[389]Мирослава Миленовић: Грађани финансирају, они се бахате, РТВ Н1, 23. новембар 2015. године

корисницима јавног новца, истичу се *Танјуг, РТС* (за кога и постоји оправдање јер је већ новац издвојен у буџету), листови *Новости* и *Политика*. Поменут је и случај *ТВ Пинк* која не само да је више пута добила могућност ре-репрограма пореског дуга, него је и од Агенције за осигурање и финансирање извоза у 2014. години добила милионски кредит за то исто рефинансирање[390].

Посебно је занимљив најављени податак да су у периоду од 2011. до 2014. године јавни ентитети потрошили 800 милиона евра, док доступни подаци говоре да је укупна вредност тржишта оглашавања за исти период износила око 655 милиона.[391] То значи да су јавни ентитети највећи оглашивачи у Србији, на шта указују и одређена истраживања, а што нас доводи до закључка да тржиште од неколико стотина милиона евра уопште није регулисано. У оваквом стању ствари још невероватније изгледа став државе да нема потребе правно уредити ову област.

Важно је и напоменути да је крајем новембра потпредседница Савета и физички нападнута након више пријава полицији да је непозната лица прате.[392] Претпоставља се да је нападнута управо због овог извештаја о медијским малверзацијама.

У поступку припреме овог извештаја, на адресе пет јавних предузећа (Телеком Србија, ЈП Железнице Србије, ЈП Електропривреда Србије, ЈП ЕТВ и Аеродром Никола Тесла Београд), у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја,[393] прослеђени су захтеви за приступ информацијама од јавног значаја. Циљ захтева био је прикупљање информација о томе:

- која је висина годишњег буџета јавног предузећа предвиђеног за оглашавање
- да ли јавно предузеће прописује критеријуме за избор медија где ће се оглашавати
- да ли постоји процедура за избор медија у ком ће се јавно предузеће оглашавати
- да ли се услуга оглашавања прибавља путем јавних набавки
- да ли предузеће користи услуге маркетиншких агенција, и ако да, да ли прописују критеријуме и/или процедуру за њихов избор, и да ли се те услуге прибављају путем јавних набавки или на неки други начин

Од поменутих јавних предузећа, одговоре су доставили Телеком и Аеродром Никола Тесла Београд.

[390] Ibid.
[391] Види Предлог стратегије развоја медијске услуге, стр. 30. и 31., доступно на http://goo.gl/T7FXMX
[392] Мирослава Миленовић: Грађани финансирају, они се бахате, РТВ Н1, 23. новембар 2015. године
[393] Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл.гласник*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 і 36/2010)

Телеком је одбио да достави тражене податке наводећи да није обвезник Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Целокупни одговор посвећен је изношењу аргументације која поткрепљује тај став.

Са друге стране, Аеродром Никола Тесла одговорио је на сва питања и доставио целокупну пратећу документацију. На основу достављене документације, Аеродром Никола Тесла је на услуге оглашавања у 2015. години потрошио око 38,3 милиона динара (нешто више од 314.000 евра).[394] На услуге оглашавања и маркетиншких агенција примењује се Закон о јавним набавкама и (интерни) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке АД Аеродром Никола Тесла Београд из марта 2014. године.

Занимљив је начин на који Телеком Србија АД избегава одговоре на питања од интереса за јавност. Телеком је још увек у јавном власништву, зато би, ипак, морао да покаже више сензибилитета. Посебно у конкретном случају, где је у питању финансирање подобних медија и/или маркетиншких агенција, и где држава свакако може да утиче на то којим ће се медијима пласирати новац. Наиме, у органима Телекома партиципирају и представници државе (лица које именује Влада), као представници највећег акционара, што итекако утиче на пословну политику.

Управо је одговорима на постављена питања Телеком могао да развеје сумњу да постоје малверзације у односу на новчана давања медијима путем оглашавања, али је, уместо тога, ово предузеће одлучило да се скрива иза образложења на осам страна, које, по свему судећи, представља правну акробатику у циљу избегавања законске обавезе.

Иако има сличну корпоративну структуру, АД Аеродром Никола Тесла Београд се, за разлику од Телеком Србија АД, није скривало иза тога да „није обвезник“ Закона, већ је захтеване податке доставило. Документација показује да је оглашавање регулисано прописима који уређују јавне набавке. У том смислу, набавка услуга оглашавања нема никакву специфичност у односу на друге услуге које ово предузеће набавља за своје потребе. Већ смо указали да јавне набавке нису подобан инструмент у односу на набавку медијских услуга, и овде ћемо ту тврдњу само поновити.

Са друге стране, на основу достављене документације, будући да је само једно јавно предузеће дало одговоре на питања не може да пружи ширу слику око праксе набавке услуга оглашавања у јавним предузећима, те опште закључке није могуће донети.

Приватизација медија - Приватизација преосталих медија у јавној својини прописана је одредбама ЗЈИМ (члан 142) и Закона о приватизацији, као и Уредбом Владе о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија[395]. Треба напоменути да је због пробијања првобитног рока за приватизацију медија у јавној својини (1. јул

[394]За услуге дизајна и припреме за штампање рекламног материјала 350 хиљада динара, за израду ТВ програма 4 милиона динара, за услугу оглашавања у штампаним медијима 10 милиона динара, за оглашавање у медијима 17,5 милиона динара, за издавање специјализованог часописа 3 милиона динара, и за услуге маркетиншких агенција 3,5 милиона динара.
[395] Уредба о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија, *Сл.гласник*, бр. 65/2015,

2015. године) морао да буде промењен ЗЈИМ. Као нови рок предвиђен је 31. октобар 2015. године.[396]

Процес приватизације преосталих медија у јавној својини формално је окончан 31. октобра 2015. године. Приватизација медија у јавној својини прописана је одредбама ЗЈИМ (члан 142) и Закона о приватизацији и Уредбом Владе о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија. Два закона која уређују приватизацију медија налазе у узајамном односу који подразумева да је ЗЈИМ *lex specialis* у односу на Закон о приватизацији. Другим речима, на све оно што није регулисано чланом 142. ЗЈИМ (у вези са приватизацијом медија) примењује се Закон о приватизацији. То је од почетка до краја приватизације стварало бројне проблеме у пракси.

Члан 142. ЗЈИМ прописује обавезну приватизацију издавача медија кога је непосредно или посредно основала Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, издавача кога је непосредно или посредно основала установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или претежним делом у јавној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода.[397] Купац медија је дужан да 5 година од дана закључења уговора о продаји капитала обезбеди континуитет у производњи медијских садржаја од јавног интереса. Ова обавеза за електронске медије подразумева обавезу одржавања удела програмског времена у складу са програмском шемом која је важила у периоду од 12 месеци пре дана ступања на снагу ЗЈИМ.[398] Штампани медији, са друге стране морају да одрже уређивачку концепцију коју је усвојио надлежни орган издавача, а која је важила у том медију у периоду од 12 месеци пре ступања на снагу ЗЈИМ, док новинске агенције морају да обезбеде производњу, промет и емитовање информација од јавног интереса о збивањима у земљи и свету. Контролу испуњења ових обавеза врши Регулаторног тело за електронске медије када се ради о електронским медијима, а контролу над штампаним медијима и агенцијама, Агенција за приватизацију, а на основу налаза судског вештака, који купац доставља Агенцији најмање једном годишње за време трајања уговора о продаји капитала.

Поступак приватизације се одвија у неколико фаза. Најпре одговорно лице у издавачу (најчешће директор) подноси Агенцији за приватизацију иницијативу за покретање поступка приватизације, у року од 30 дана од дана ступања на снагу ЗЈИМ. Затим Агенција доноси одлуку о методу приватизације у року од 90 дана од дана подношења иницијативе, а затим објављује и јавни позив за продају капитала. Ако јавни позив није објављен до 1. јула 2015. године, поступак продаје капитала се обуставља, а капитал издавача се продаје преносом акција запосленима без накнаде. Ако је јавни позив објављен до 1. јула, иде се на јавну аукцију за продају капитала. Ако има заинтересованих купаца, обавља се јавна аукција где се лицитира цена која мора да

[396]Види фусноту бр. 735 овог Извештаја
[397]Изузетак је направљен у случају јавних медијских сервиса и издавача које су основали национални савети националних мањина.
[398]Односно обавезу одржавања удела информативних, образовних, научних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других програмских садржаја од јавног интереса на појединим језицима националних мањина, у складу са програмском шемом која је важила у периоду од 12 месеци пре дана ступања на снагу ЗЈИМ

буде једнака или већа од процењене вредности. Ако се капитал издавача не прода до 31. октобра поступак продаје капитала се обуставља, а капитал издавача се продаје преносом акција запосленима без накнаде. На крају се, у складу са поменутом Уредбом Владе, врши продаја путем преноса акција на запослене без накнаде. Уколико запослени не испуњавају услове или не желе акције, поступак се обуставља, а оснивач издавача доноси одлуку о промени делатности издавача или његовом укидању.

Треба поменути да су три медија имала донекле специфичан положај у процесу приватизације. *Политика АД* је изузета из поступка приватизације медија, будући да је Влада Србије Одлуком о одређивању субјеката приватизације од стратешког значаја, од 29. маја 2015. године, одредила да је *Политика АД Београд* субјект приватизације од стратешког значаја за Републику Србију. Тиме је његова приватизација одложена до 1. јуна 2016. године. Акционари Политике АД су, између осталих, Република Србија са више од 31% акција, државни Акционарски фонд са око 24%, затим јавна предузећа Електропривреда, Електродистрибуција, Пошта Србије, ПИО фонд и други.[399]

Други случај се односи на специјализоване кабловске спортске канале *Арена Спорт*, који су у власништву компаније *HD -Win* d.o.o у којој *Телеком Србија АД* (у већинском државном власништву), има 51 % власништва, о чему је писао у свом извештају и Савет за борбу против корупције,[400] и који, из непознатих разлога, нису ни били у портфељу Агенције за приватизацију.

Издавач кога је непосредно или посредно основала Република Србија обавезно се приватизује, прописује члан 142 ЗЈИМ. Оно што је код Арене случај је то што је она пословала у оквиру приватне компаније, коју је потом купило јавно предузеће, па стриктно правно не потпада под дефиницију из поменуте одредбе. Такође, члан 32. ЗЈИМ прописује да издавач може да буде физичко и правно лице, али да то правно лице не може да буде оно које је непосредно или посредно основала Република, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или делу у државној својини, односно које се у целини или делом финансира из јавних прихода, осим у случајевима предвиђеним чланом 16. став 1. тачке 1) - 3) Закона. Интенција оба члана је јасна, али је закон из нејасних разлога везао ограничење само на правна лица која је основала држава, не и на она које је купила. То је вероватно правно „оправдање“ зашто *HD -Wind.o.o* није приватизован. Уосталом сам процес куповине *Арена Спорт* ТВ канала је крајње дискутабилан, а у вези са овим случајем, у извештају Савета за борбу против корупције наводи се да држава није могла да постане власник медија ни у складу са тадашњим законом.[401]

[399] *Правни мониторинг медијске сцене*, АНЕМ, број 61 за јун 2015. године, стр. 19, доступно на http://goo.gl/NtH5HP

[400] Извештај о власничкој структури и контроли медија, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 20. фебруар 2015. године, стр. 99-102, доступно на http://goo.gl/tzNWgN

[401] Наиме, према мишљењу Савета, највећи конкурент Телекому у том тренутку била је СББ мрежа која је промовисала свој канал Спорт клуб, који имао изузетну гледаност. Ове околности је менаџмент Телекома искористио је и донео одлуку о докапитализацији презадуженог HD - Win d.o.o, док је у јавности ово приказано као стратешки потез због увођења услуге ИПТВ-а (телевизија путем интернет протокола). Занимљива је и политичка позадина целог догађаја која доводи овај поступак у везу са

Трећи случај односи се на дневни лист Вечерње новости. Издавач тог медија је компанија Новости АД Београд у чијој власничкој структури као мањински власник учествује држава (29% акција непосредно и још око 7% акција је у власништву државног ПИО фонда). Решењем Комисије за хартије од вредности из 2011. године, бизнисмену Милану Беку, већинском власнику Новости АД Београд (са преко 62% акција), због неподношења обавезне понуде за преузимање преосталих акција у Новостима АД, одузета су гласачка права по основу свих акција које има преко 25% власништва.[402] Тако је држава као мањински власник наставила да врши управљачка права, а већински власник не може да користи своја гласачка права, па практично не утиче на одлуке компаније. Приватизација Вечерњих новости је једна од 24 приватизације за које је Европска комисија захтевала од Србије да преиспита. Овај случај помиње се и у извештајима Савета за борбу против корупције.[403]

На основу података достављених од стране Агенције за приватизацију по основу одговра на захтев за приступ информацијама од јавног значаја[404], за 75 медија је у августу 2014. године објављен неформални Јавни позив за достављање писама о заинтересованости, од тог броја, за 50 медија је покренут поступак приватизације јавним позивом за продају капитала (путем јавне аукције), а 34 медија су продата. Агенција је, поред тога, за 35 медија обуставила поступак продаје путем јавног надметања и започела поступак приватизације путем бесплатне поделе акција, од којих је за 13 обустављен поступак приватизације.

Међу неприватизованим медијима је и државна новинска агенција *Танјуг*. После два неуспешна круга јавних аукција и доношења Одлуке о правним последицама престанка Јавног предузећа Новинска агенција Танјуг,[405] она је практично престала да постоји.

Око приватизације ове новинске агенције јавиле су се бројне контроверзе, а јавност је остала ускраћена за одговоре на бројна питања (од тога зашто није покушан бесплатни пренос акција на запослене, па до питања које се односи на датум престанка рада овог јавног предузећа). Да се ситуација додатно закомпликује и јавност збуни, утицао је и председник Скупштине града Зајечара који је у новембру 2015. године регистровао свој медиј сличног назива - *Танјуг Инфо*.[406]

ЗЈИМ прописује да 31. октобра 2015. године престаје да важи Закон о јавном предузећу Новинска агенција Танјуг,[407] осим ако јавни позив за продају није објављен до 1. јула 2015. године, у ком случају је то датум престанка важења тог закона, а Влада у том случају уређује правне последице престанка овог јавног предузећа својом одлуком

бившим градоначелником Београда, Драганом Ђиласом и бизнисменом и власником дела ИТ компаније САГА, Гораном Ђукановићем. Ibid., стр.100 - 102

[402]Ibid.

[403]Извештај о приватизацији компаније Новости, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 1. јун 2015. године, доступно на http://goo.gl/b0MQOO

[404]Извор: Одговор на захтев за достављање информације од јавног значаја.

[405]Донета Одлука о правним последицама престанка Јавног предузећа Новинске агенције ТАНЈУГ, Министарство културе и информисања, 4. новембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/StbhAu

[406]"Танјуг Инфо" нови - портал, Новости, 25. новембар 2015. године

[407]Закон о Јавном предузећу Новинска агенција Танјуг, *Службени лист СРЈ*, број 11/95

(члан 146. ЗЈИМ). За *Танјуг* је јавни позив за продају капитала објављен у законском року, и заказан је први круг аукције, а потом и други. Пошто су оба круга аукције била неуспешна, Влада је применила члан 146. и уредила „правне последице престанка", иако је Закон ту могућност предвиђао само за ситуацију у којој јавни позив није објављен до 1. јула.

По свему судећи, Влада је прекршила закон „прескакањем" фазе бесплатне поделе акција. Члан 142. ст. 12-14. ЗЈИМ прописују да се у случају да је јавни позив објављен у законском року, а капитал издавача није продат до 31. октобра 2015. године, сам поступак продаје капитала обуставља, а капитал издавача медија се приватизује преносом акција запосленима без накнаде, у складу са актом Владе којим ближе уређује пренос бесплатних акција. Тек у случају да запослени не прихвате бесплатни пренос акција, медиј престаје да постоји и брише се из Регистра медија, док одлуку о промени делатности или укидању издавача доноси оснивач издавача (у овом случају Влада). Уредба о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија[408] прописује процедуралне кораке које морају да спроведу Агенција за приватизацију и сам издавач медија, и понавља да се, у случају да подела бесплатних акција не успе, доноси одлука о престанку издавача или промени његове делатности. Упркос томе, Влада је 4. новембра 2015. Године донела Одлуку,[409] којом је уредила правне последице престанка ЈП Танјуг. У тој одлуци се, између осталог, констатује да је Танјуг престао са радом 31. октобра по самом закону, да његову имовину преузима Републичка агенција за имовину Републике Србије, а по брисању из регистра АПР, да документацију која представља архивску грађу преузима Архив Југославије, да ће ЈП Танјуг исплатити сва дуговања према запосленима, а да запослени остварују право на отпремнину. На крају се прописује обавеза директора ЈП да, након исплате дуговања запосленима, поднесе пријаву ради брисања ЈП из Регистра привредних субјеката, а Регистар медија ће по службеној дужности избрисати медије чији је Танјуг издавач из Регистра медија. До закључења рада на овом Извештају, поступак ликвидације није окончан.

Осим контроверзи око *ЈП Танјуг*, у јавности се поставило питање око мотива куповине медија. Другим речима, поставило се питање да ли иза куповине стоји жеља да се купи политички утицај или је по среди тржишна логика. Процес приватизације медија, наиме, обележио је Радоица Милосављевић, бивши заменик градоначелника Крушевца, члан Социјалистичке партије Србије, који се до сада није бавио медијским бизнисом (највише је активан у области рециклаже отпада). Милосављевић је закључио уговоре о продаји капитала за чак осам медија и то: *ЈРДП Панчево, ЈП Центар за информисање Нови Кнежевац, ЈП Радио телевизија Крагујевац", ЈП Радио телевизија Брус, ЈП Радио телевизија Цариброд, ЈП Телевизија Пожега, Телевизија Пирот* и *РТВ Крушевац*.[410] У једном делу процеса спорно је било чак и да ли је Милосављевић уопште могао да учествује у поступку приватизације. Наиме, *Entertainment* медија

[408]Уредба о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија, *Службени гласник РС,* бр. 65/15
[409]Одлука о правним последицама престанка Јавног предузећа Новинска агенција ТАНЈУГ, *Службени гласник РС*, бр. 91/2015
[410]Додела високих износа путем пројектног суфинансирања управо медијима које је Милосављевић купио само поткрепљује сумње да се ради о куповини политичког утицаја

група, која је била један од учесника у поступку приватизације *РТВ Панчево*, истакла је приговор Агенцији за приватизацију. У приговору се наводи да је Милосављевић (на аукцији за ову медијску кућу понудио највишу цену), осуђиван за кривична дела за која је запрећена казна од пет или више година затвора, што му сходно члану 12. Закона о приватизацији ускраћује могућност учествовања у поступку.[411] Касније се испоставило да је Милосављевић ипак могао да учествује у поступку, будући да су за поменута кривична дела престале правне последице осуде, па се тако он правно сматра неосуђиваним.

Поред овог случаја бележи се и случај продаје медија - *Радио Шид* који је купио кабловски оператор Коперникус, а који се у извештају Савета за борбу против корупције означава као близак владајућој политичкој партији.[412] Коперникус је за *Радио Шид* платио цену чак 76 пута већу од почетне. И у овом случају појавила се сумња да се ради о куповини политичког утицаја.[413]

Београдски медиј *РТВ Студио Б*, у оквиру кога послују радио и *ТВ Студио Б* продат је Предузећу за маркетинг и пропаганду *Maxim Media* d.o.o. Предузеће је у власништву породице Крџић, која је активна у радијском бизнису, и која је посредно власник и радија *ТДИ, ЈАТ, ХИТ ФМ* и *Каролина*. Ово је био други покушај продаје медија, будући да је претходни покушај приватизације је поништио суд 1996. године, а бивши запослени који су тада били акционари и даље воде спор пред надлежним судом.

Медији који су анализирали ток приватизације изражавали су сумњу да куповину медија прати тржишна логика. Преовлађује уверење да се радило о куповини политичког утицаја, што по њима, показују и поједини преплаћени медији (случај *Радио Шид*) као и велики број медија купљен од стране једног лица, Радојице Милосављевића, конкретно. Треба поменути и то да је и у ранијим покушајима приватизације такође било преплаћених медија, што само поткрепљује тезу да се медији купују због политичког утицаја и *једнократне употребе*, а не због стварне жеље за бављењем медијским бизнисом.[414]

Бележи се и случај приватизације медија путем бесплатне поделе акција, и то у случају *РТВ Врање*, чији су поједини радници уписали бесплатне акције. Ни ова приватизација није прошла без контроверзи, јер се накнадно испоставило да радници не могу да буду 100% власници медија, због ограничења која предвиђа Закон о приватизацији. Наиме, неки од запослених у *РТВ Врање* испуњавали су услове који су предвиђени Уредбом Владе о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија. Том приликом су ти радници били уверени да преузимају 100% акција, али је Агенција за

[411] *НУНС: Да ли је Радоица Милосављевић могао да учествује у приватизацији медија,* Нови магазин, 6. октобар 2015. године
[412] *Извештај о власничкој структури и контроли медија,* Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 20. фебруар 2015. године, стр. 25-26, доступно на http://goo.gl/tzNWgN
[413] *Купци медија или утицаја,* НУНС, 3. септембар 2015. године
[414] Као пример, РТВ Врњачка Бања 2007. године продата је за 191 милион динара, што је био износ чак четири стотине пута виши од почетне цене. Тај уговор касније раскинут због неиспуњења уговорних обавеза, односно неплаћања излицитиране цене. Види *Правни мониторинг медијске сцене*, АНЕМ, , број 63 за август 2015. године, стр. 17-19, доступно на http://goo.gl/K7IbV1

приватизацију саопштила да запослени не могу да буду 100% власници медија, већ 33%, а да се преосталих 67% мора пребацити на Акционарски фонд.

У септембру 2015. године, око овог случаја сукобили су се ресорно министарство и Агенција за приватизацију. Министарство културе и информисања је навело да став Агенције није утемељен, као и да је правно неодржив.

Оно што је највећи проблем је нејасна и неусаглашена регулатива, а на овом случају је примењено чак три закона и једна уредба.[415] Пренос акција „на Акционарски фонд регулисан Законом о бесплатној подели акција, што само додатно доприноси „регулаторном кошмару", будући да ни пажљивом правном анализом не може да се са стопостотном прецизношћу утврди који је међусобни однос ова три закона, односно који је специјални (*lex specialis*), а који је општи – кровни (*lex generalis*)."[416] Запослени ће остати они који ће управљати медијем, јер акције које се преносе Акционарском фонду не носе за собом право гласа. Међутим, у тренутку када се отуђе, долази до реалне опасности да запослени у медију постану мањински власници, што апсолутно није била намера Закона о јавном информисању и медијима.

Продаја *Радио Медвеђе* је један од ретких „светлих" примера. Овај медиј откупљен је од стране његових некадашњих радника. Наиме, четири бивша радника, увидевши да не могу да очекују да ће радио бити приватизован путем бесплатне поделе акција, пријавило се за социјални програм, узело отпремнине, удружило средства и купило овај медиј за нешто више од 1.400 евра.[417]

Што се тиче правних лекова у поступку приватизације, треба истаћи да их ЗЈИМ не предвиђа, па се примењују они који су прописани Законом о приватизацији. Тако члан 13. Закона о приватизацији предвиђа обавезу Агенције за приватизацију да пре закључења уговора прибави од Управе за прање новца мишљење о томе да ли постоје сметње на страни купца за закључење приватизационог уговора. Поред тога, учесници у поступку приватизације, сходно члану 14. Закона о приватизацији, имају право да приговоре на законитост спроведеног поступка. О тим приговорима одлучује Министарство финансија. Одлука по приговору је коначна, а против ње је могуће покренути спор пред Управним судом. Овде треба поменути и овлашћења надлежног министарства и Регулаторног тела за електронске медије, у случајевима незаконите медијске концентрације из чл. 45-47. ЗЈИМ. У случају да се догоди ситуација као што је било у случају приватизације Танјуг-а нема законских механизама да се санкционише сама држава због пропуштања да понуди бесплатне акције радницима.

Ни у једном случају, надлежни органи нису реаговали на основу овлашћења у вези са спречавањем прања новца (чак и у ситуацији вишеструког преплаћивања медија).

[415]Закон о јавном информисању и медијима, Закон о приватизацији, Закон о бесплатној подели акција и Уредба о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија.
[416]*Правни мониторинг медијске сцене,* АНЕМ, број 64 за септембар 2015. године, стр. 14 и 15, доступно на http://goo.gl/GVAAXK
[417]Радио Медвеђа запосленима, „Реч народа" из Пожаревца без купца, НУНС, 31. октобар 2015. године, доступно на http://goo.gl/FfOis6

Регулаторно тело за електронске медије је у сваком случају које је испитивало утврдило да куповином медија неће доћи до недозвољене медијске концентрације. На основу свега тога може се закључити да је, из формално правног аспекта, процедура испоштована, али се због бројних контроверзи намеће оцена да је процес ипак у великој мери био искомпромитован.

Независност Регулаторног тела за електронске медије - Положај независног регулаторног тела је нејасан у правном поретку Србије. Може се рећи да је системски уређен тако да независност остаје искључиво на декларативном нивоу. То никако не поспешује квалитетну регулацију ослобођену сваке врсте притиска од било ког центра моћи (политичког, државног, економског и сл).
Устав Републике Србије[418] не препознаје независна регулаторна тела као посебну категорију, са специфичном улогом у правном поретку, већ их своди на „носиоца јавних овлашћења", у које спадају и органи територијалне аутономије, локална самоуправа, Универзитет, јавна предузећа, па чак и нотари као физичка лица. Устав наводи да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. ст. 2. и 3.).

Закон који регулише положај „посебних регулаторних органа", у вези са поверавањем појединих послова, преко којих се остварује регулаторна функција је Закон о државној управи (ЗДУ).[419] Закон прописује да се поверени послови могу „поново преузети" од стране органа државне управе (надлежног министарства), а да контролу законитости и уставности аката које доносе носиоци јавних овлашћења врши Влада или министарство (Чл. 56. и 57. ЗДУ).

Закон о електронским медијима[420], између осталог, прописује да је Регулаторно тело за електронске медије „самостална независна регулаторна организација са својством правног лица, која врши јавна овлашћења" као и да је регулатор „функционално и финансијски независан од државних органа и организација, пружалаца медијских услуга и оператора" (члан 5).

Са друге стране, ЗЕМ, у одредби која прописује делокруг рада Регулатора (члан 25), готово све битније функције Регулатора своди на категорију „поверених послова".[421] На крају, у истом члану додаје да је Регулатор дужан да „за прописе које доноси прибави мишљење о њиховој уставности и законитости и да их објави у Службеном гласнику Републике Србије".

[418]Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, 98/2006
[419] *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014
[420] *Службени гласник РС*, бр. 83/2014
[421]Доношење општих подзаконских аката (укључујући и критеријуме за издавање дозволе или одобрења и правила понашања пружалаца медијских услуга), издавање дозволе за пружање медијске услуге телевизије и линеарне медијске услуге радија и одобрења за услуге на захтев, као и изрицање мере пружаоцима медијских услуга.

Већ поменути члан 5. ЗЕМ прописује да за обављање послова из своје надлежности Регулатор одговара Народној скупштини.

ЗЕМ је „учврстио“ примат ЗДУ у односу на поверена овлашћења, па се може закључити да је функционална независност регулаторног тела само декларативна. Орган државне управе има на располагању озбиљне (макар у теорији) механизме који му дају могућност да задире у независност рада регулаторног тела, тако што може да преузме послове регулаторног тела на 120 дана ако се овај оглуши о вишеструка упозорења како да врши поверени посао. Додатно, орган управе контролише и законитост аката преко мишљења о уставности и законитости, а може и да стави ван снаге пропис или да предложи Влади да пропис суспендује и покрене поступак за оцену уставности.

Када је реч о избору органа Регулатора, Савета и председника Савета,[422] процесу доношења Статута и положају запослених и ту се може видети да утицај извршне власти и политике није искључен. То је највидљивије код доношења Статута, највишег општег правног акта, који двотрећинском већином доноси Савет, али сагласност даје Народна скупштина (члан 33. ЗЕМ).[423] Последица ове одредбе је да Регулаторно тело и даље примењује Статут из 2005. године, иако је нови статут морао да се усвоји у року од шест месеци од дана ступања на снагу ЗЕМ (дакле, крајњи рок је био 13. август 2015. године).

Исти је случај и са финансијама. Регулатор се се не финансира из буџета, него на основу финансијског плана, који за сваку годину доноси Савет уз сагласност Народне Скупштине.[424]

Средства Регулаторног тела чине накнаде које се наплаћују од пружалаца медијске услуге, а њихова висина се одређује подзаконским актом за који сагласност даје Влада (члан 36. ЗЕМ).

Савет Регулаторног тела овлашћен је да донесе предлог финансијског плана, али слично као и код Статута, Скупштина може да одуговлачи или да ускрати сагласност.[425] Закон, међутим, не прописује решење за случај да се две године

[422]Савет обавља већину послова, укључујући и доношење појединачних и општих аката и изрицање мера пружаоцима медијске услуге, а Председник савета одговара за законитост рада и представља регулаторно тело. Савет бира Скупштина, а на основу предлога овлашћених предлагача у складу са законом. Укупно се бира девет чланова, а чак четири од тог броја се бирају на предлог политичких тела, два на предлог надлежног одбора Народне скупштине за културу и информисање, један на предлог надлежног одбора Скупштине Аутономне Покрајине и један на заједнички предлог националних савета националних мањина. Овде треба додати да сваки овлашћени предлагач мора да предложи два кандидата, а Скупштина на крају врши коначни избор.

[423]Иначе Закон не уређује шта се дешава уколико Скупштина ускрати сагласност, нити предвиђа одговорност Скупштине ако уопште не жели да се изјашњава о Статуту.

[424]У случају да се финансијски план не донесе, или ако се не да сагласност, примењује се финансијски план из претходне године (члан 34. ЗЕМ)

[425]Садашње стање ствари говори у прилог овој тези будући да Регулаторно тело на крају 2015. године функционише на привременом финансирању и то на основу финансијског плана који је одобрен за 2014. годину.

узастопно не усвоји финансијски план (хипотетичка ситуација). Такође и извршна власт може да утиче на финансирање преко ускраћивања сагласности на висину накнада, што представља још један удар на финансијску независност.

Важно је напоменути да Регулаторно тело за електронске медије мора истински да буде независно, како у свом имену тако и у својој форми. Наиме, оно не може бити „орган управе“, јер је у том случају негација самом себи, али не може да буде ни „нешто“ на пола пута између управе и независне регулације. Европски стандард је истинска независност, па ће у даљем процесу придруживања ЕУ ово постати битно питање, а неминовно ће покренути и питање измене Устава и других закона који системски спутавају независност Регулаторног тела.

Независност јавних медијских сервиса - Положај јавних медијских сервиса регулисан је Законом о јавним медијским сервисима (ЗЈМС).[426] Јавни медијски сервис је независан и самосталан правни субјект који, обављањем своје основне делатности, омогућава остваривање јавног интереса у области јавног информисања и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва (члан 2. ЗЈМС). Јавни медијски сервис је законом уређени институционализовани вид остваривања јавног интереса у области јавног информисања. Као такав, он има законску обавезу да остварује јавни интерес.[427]

Ови пружаоци медијске услуге понашају се двојако, будући да поред остваривања јавног интереса у области јавног информисања (основна делатност), обављају и комерцијалну делатност. Као модел финансирања јавног медијског сервиса изабран је начин финансирања који подразумева постојање неколико извора прихода:

- такса - новчана партиципација грађана за функционисање јавних сервиса (као основни начин финансирања)
- обављање комерцијалне делатности
- нето-корист (која подразумева комерцијалну експлоатацију - продаја садржаја произведених у оквиру основне делатности)
- буџет Републике Србије или Аутономне покрајине за тачно одређене пројекте прописане законом, као и осталих прихода
- остали приходи који се прибављају из фондова међународних организација, али они не смеју угрожавати обављање основне делатности јавног медијског сервиса нити утицати на његову независност

Правилима везаним за унакрсно обједињавање, регулисан је начин трошења средстава јавних медијских сервиса зависно од извора из којих потичу (члан 45. ЗЈМС). Тако се

[426] *Службени гласник РС*, бр. 83/2014
[427] Остали медији би то требало да раде на основу пројектног суфинансирања.

средства која потичу из таксе и нето-користи троше искључиво за основну делатност, и не смеју се користити за финансирање комерцијалне делатности.[428] Занимљиво је да је предвиђена и санкција у случају непоштовања овог ограничења - повраћај средстава која се уплаћују на посебан предрачун који се води код Регулаторног тела за електронске медије, а Регулатор та средства враћа јавном медијском сервису тек наредне године. Комерцијални приходи се могу користити за одржавање и развој комерцијалне делатности изричито наведене и у члану 3. став 2. ЗЈМС[429], а јавни медијски сервис може да их употреби и за суфинансирање своје основне делатности, у складу са усвојеним програмом рада и финансијским планом. На крају, буџетска средства се могу користити само за тачно одређене садржаје који остварују јавни интерес, а који недостају у програмима и то по принципима пројектног суфинансирања.

Сликовит принцип пословања јавног медијског сервиса Радио телевизије Србије (РТС) дат је у Извештају Савета за борбу против корупције.[430] Наиме Савет, ни на основу прикупљене документације од РТС, није успео да утврди критеријуме по којима РТС финансира производњу програмских садржаја.

Најбитнији сегмент независности јавних медијских сервиса (поред уредничке независности) односи се на разноврсност и одрживост извора финансирања. Начелно, тај део је законски релативно добро решен. Међутим, законодавац је систем урушио једном једином одредбом и то оном из члана 61. ЗЈМС која је предвидела да се одредбе које се односе на таксу примењују тек од 1. јануара 2016. године, а да се до тада се оба јавна сервиса финансирају из Републичког буџета, и то по потпуно нејасним критеријумима. Јасно је да изостанак прецизних критеријума може да буде погодно средство за дисциплиновање јавног сервиса од стране извршне власти. Ако се овај основни вид финансирања у прво време не примењује, онда то повлачи за собом да се не примењују ни ограничавајуће одредбе за финансирање из буџета, што даље по систему домина руши сва добро замишљена решења.

Догађаји који су уследили само су продубили и релативизовали основну идеју. Наиме, упркос томе што ЗЈМС прописује да износ таксе одређују заједнички два јавна медијска сервиса, поштујући законско ограничење од 500 динара, Председник Владе Републике Србије је у новембру изјавио „да ће такса бити 150 динара (упркос томе што Влада нема овлашћење да одреди износ таксе), а да ће за јавне медијске сервисе из буџета

[428]То би требало да онемогући да се јавни медијски сервиси „такмиче“ са комерцијалним емитерима тако што преплаћују садржаје злоупотребљавајући средства прибављена од грађана.
[429]Члан 3. став 2. ЗЈМС: уступање права на јавно саопштавање радијских, телевизијских или других медијских садржаја; објављивања огласних порука или другог облика аудио-визуелне комерцијалне комуникације (нпр. спонзорство, пласирање производа и др.); пружање интерактивних услуга које су у вези са медијским услугама или других интерактивних услуга; организовање јавног извођења музичких садржаја и других приредби које нису саставни део услуга јавног медијског сервиса; производња, давање у закуп и продаја фонограма и видеограма; пружање техничких услуга и изнајмљивање производних и других капацитета;друге комерцијалне делатности које служе обављању основне делатности, ако се оне у мањем опсегу или уобичајено обављају уз ту делатност (пружање интелектуалних услуга, издавачка делатност и сл.).
[430]Извештај о власничкој структури и контроли медија, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 20. фебруар 2015. године, стр. 82-83, доступно на http://goo.gl/tzNWgN

бити издвојено око 4 милијарде динара (нешто више око 32 милиона евра).“[431] По тврдњи генералног директора РТС, то „није довољно за нормално функционисање јавних медијских сервиса.“[432]

Предлог Закона о изменама и допунама закона о јавним медијским сервисима који се крајем новембра 2015. године нашао у скупштинској процедури, чини се, задао је завршни ударац настојањима да такса постане основни вид финансирања, јер просто продужава буџетско финансирање основне делатности јавних медијских сервиса и на 2016. годину.[433] Подсетићемо, још увек важећи члан 61. ЗЈМС прописује почетак пуне имплементације новог начина финансирања, који забрањује финансирање из буџета (осим изузетно, за поједине садржаје који недостају у програмској понуди, а који остварују јавни интерес). Такође, Народну скупштину, уколико политичка воља већине постоји, ништа не спречава да и пред крај сваке следеће године продужи буџетско финансирање основне делатности и тиме додатно маргинализује таксу.

Овде треба поменути да су за овакво стање одговорни и јавни медијски сервиси, који као да су желели да се одржи *status quo* и који нису на време испунили сопствене обавезе. Наиме, управни одбори јавних медијских сервиса су морали да донесу одлуку о утврђивању висине таксе, на основу анализе нето трошкова обављања основне делатност јавног медијског сервиса, узимајући у обзир нето-корист од комерцијалне експлоатације садржаја произведених у оквиру основне делатности јавног медијског сервиса, најкасније до 30. јуна 2015. године (члан 37. став 3. ЗЈМС), као да успоставе евиденцију обвезника плаћања таксе (члан 39. ЗЈМС).

Како се ни они нису нимало интересовали за сопствену финансијску независност, извршна власт је само искористила своју прилику да потисне таксу у потпуности у други план. Последњи догађаји, нажалост, потврђују оцену стручне јавности дату одмах након усвајања медијских закона - да су одредбе о финансирању јавних медијских сервиса јавни медијски сервиси, управо због одредбе која одлаже увођење таксе, „најслабија тачка медијске реформе“.[434]

Управо када је реч о финансијској независности јавног сервиса, више пута поменути Извештај Савета за борбу против корупције указао је на занимљиву праксу у њиховом раду, нарочито јавних сервиса на републичком нивоу. Идентификована пракса указује на хроничну испреплетаност политичких странака, маркетиншких агенција, којима управљају управо те политичке странке и комерцијалног пословања РТС, дакле самосталног делокруга пословања јавног сервиса.[435] Извештај Савета је показао да је са сменом власти након избора 2012. године дошло и до промене у учешћу маркетиншких агенција у пословима оглашавања.[436] Савет је уочио праксу према којој веће агенције

[431]Претплата за РТС биће до 150 динара, Б92, 11. новембар 2015. године
[432]Колику ћемо претплату плаћати?, Б92, 9. децембар 2015. године
[433]По свему судећи, последица изјаве Председника Владе да ће такса бити 150 динара.
[434]Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 55 за август 2014. године, стр. 12
[435]Извештај о власничкој структури и контроли медија, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 20. фебруар 2015. године, стр.79-80, доступно на http://goo.gl/tzNWgN
[436]Истраживање БИРН-а – Оглашавање у медијима: Маркетиншке звезде на политичком пољу, Време, 27. март 2014. године

које авансно плаћају рекламни простор, уговорају и у име мањих агенција, чиме се тим мањим агенцијама онемогућава пролаз до слободног рекламног простора и држе се у зависном положају.[437] Према наводима Извештаја „управо ови уговори илуструју неговање чврстих политичких и пословних веза између уског круга људи и јавног и политичког живота Србије у који свакако спадају политичари, државни функционери, бизнисмени, па чак и блогери.“[438]

Треба поменути један куриозитет, који је у процесу усвајања медијских закона остао готово незапажен. Наиме, усвајањем Закона о електронским медијима престао је да важи члан 20. Закона о оглашавању који је управо прописивао начин продаје услуга ТВ оглашавања и ТВ продаје на програмима установа јавног радиодифузног сервиса.Имајући у виду праксу на коју је указао Савет за борбу против корупције, симптоматично је да је та одредба нестала из Закона о оглашавању, а да је нема ни у ЗЈМС. У свом Прилогу за јавну расправу о Нацрту закона о оглашавању, АНЕМ је захтевао да се поменути члан врати у закон[439]. Међутим, по свему судећи та примедба није уважена будући да члана нема ни у Предлогу новог закона који се у новембру 2015. године нашао у скупштинској процедури.

Овде треба указати и на поједине примере који показују колико је јавни сервис на републичком нивоу био дисциплинован у трошењу средстава и на који начин је баратао са новцем који је добијен од грађана. По мишљењу Савета једно од спорних ставки пословања РТС су копродуцентски уговори а, као еклатантан пример, Извештај Савета наводи уговор о заједничком улагању са *Constrast studios d.o.o*, а који се односи на продукцију и емитовање игране серије „Равна гора“[440].

Спровођење Стратегије и Акционог плана

Стратегија за борбу против корупције је у опису стања у поглављу *3.9 Медији,* мапирала неке од најзначајнијих проблема медијског сектора. Нарочито је потенцирано питање „нетранспарентног финансирања, медијског обједињавања, власничке структуре и уредничке политике“, које узрочно-последично утиче и на то да јавност не може да се обавести о томе ко је власник медија и ко тај медиј финансира, што онемогућава да се критички опходе према информацији која потиче од медија. Са друге

[437] Тако се у уговору Media Pool и РТС из фебруара 2013. године наводи да су уговорне стране сагласне да ће се оглашавање по уговору вршити и за клијенте следећих агенција: Media House, Univerzal Media, Grey, Initiative, Cart, Full haus, Nova Communications, Idea plus, Ginger, Second и Fastbridge. Уговором који су закључили Direct Media и РТС фебрура 2013. године обухваћено је оглашавање и за клијенте следећих агенција:Ovation, DM Komunikacije i marketing, OMD Media, Media Direction, Morfeus, Media S, Plus Media, Mediograma, Unex, Leo Burnett i New Media Ideas. Види Извештај о власничкој структури и контроли медија, стр. 98

[438]Извештај о власничкој структури и контроли медија, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 20. фебруар 2015. године, стр.80, доступно на http://goo.gl/tzNWgN

[439]*Прилог АНЕМ-а јавној расправи на Нацрт закона о оглашавању,* стр. 6, јануар 2015. године, доступно на http://bit.ly/20m6I1w

[440]*Извештај о власничкој структури и контроли медија,* Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 20. фебруар 2015. године, стр.83-83, доступно на http://goo.gl/tzNWgN

стране, то отежава и делатност Републичке радиодифузне агенције (сада Регулаторног тела за електронске медије) која је одговорна за примену одредаба које се односе на недозвољену медијску концентрацију, која изриче мере и која издаје и дозволе.

Такође, Стратегија је добро препознала проблем непостојања јасних критеријума и процедура за доделу државне помоћи, у коју спада, као што је више пута напоменуто, сваки вид новчаног давања од државе ка медију (укључујући субвенције, оглашавање, опрост дуга према држави, пореске привилегије и слично).

Препознавање неких од битних проблема функционисања медијског сектора у контексту борбе против корупције, међутим, није пратило адекватно формулисање циљева у Акционом плану (предвиђен је само један циљ), нити адекватно одређивање мера и активности (нису добро усмерени).

Приликом израде Акционог плана, требало је узети у обзир да је Медијска стратегија била усвојена још 2011. године и да је већ она трасирала пут којим ће се кретати медијска реформа, укључујући ту и усвајање закона који ће регулисати један вид државне помоћи.

Такође, бројни изазови у примени медијских закона, а нарочито у областима које препознаје и Савет за борбу против корупције, отварају нове и софистицираније проблеме, који су вишеструко прерасли Стратегију за борбу против корупције и пратећи Акциони план. У том смислу, измена Стратегије и Акционог плана, која ће на адекватан начин испратити медијску политику и законодавство, намеће се као нужност.

У супротном, из године у годину у извештајима Агенције за борбу против корупције[441] даваће се исте или сличне оцене, што борби против корупције у области медија неће никако допринети.

Циљ 3.9.1 - Транспарентност власништва, финансирање медија и уређивачка политика

Индикатор циља - Представници Повереника за информације од јавног значаја, независних новинских удружења, Агенције, и цивилног друштва су се сагласили да је приступ информација о власништву и финансирању медија омогућен грађанима

[441] *Годишњи извештај,* Агенција за борбу против корупције Републике Србије, доступно на http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/?pismo=lat

Мера 3.9.1.1 - Ускладити прописе којима се регулише медијска концентрација и јавност власништва са правилима ЕУ, како би се обезбедила транспарентност информација о крајњем власнику и већинском власнику, на свим нивоима власти

Мера није у потпуности испуњена јер је постављена преамбициозно, без прецизирања са којим правилима ЕУ треба ускладити домаће прописе. Стога се процена испуњености мере може одредити само у контексту тога да ли су одредбе које уређују ове две области у 2015. години допринеле већој транспарентности.

У том смислу, донет је Закон о јавном информисању и медијима који је прописао и одредбе о транспарентности медија и успостављању Регистра медија. Ове одредбе створиле су бољи правни оквир у односу на претходни, али пропустиле су да регулишу одређена питања која су битна за доступност података медијским конзументима. Такође, нема законских одредби које се односе на редовно ажурирање података, а чини се и да санкције и надзорни механизми нису довољно разрађени што посредно може да утиче на саму сврху Регистра медија (видети део *3.1 Транспарентност власништва*).

Што се тиче правила о медијској концентрацији, такође није прецизирано са којим то ЕУ правилима треба уподобити наше прописе. Процена испуњености мере може се одредити само у контексту тога да ли одредбе о медијској концентрацији могу да допринесу циљу - заштити медијског плурализма.

У том смислу, постоје мере, адекватан надзор и одговарајуће санкције (нарочито када се ради о електронским медијима), али се законодавац задовољио само прописивањем ограничења за концентрацију власништва (прописивањем одговарајућих прагова), а пропустио је да пропише механизме који би омогућили заштиту медијског плурализма у односу на разноврсност медијских садржаја, што је нарочито битно у области информативних садржаја који су најбитнији за остваривање права на слободу изражавања (видети део *3.2 Медијска концентрација*).

Што се тиче активности за остваривање ове мере, које су се везивале за достављање Нацрта Влади, Предлога Скупштини и усвајање, Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима усвојени 2. августа, а ступили на снагу 13. августа 2014. године. Стога се може рећи да су формално оне испуњене у складу са индикаторима.

Ипак, будући да нису поштовани рокови предвиђени Акционим планом и да у законодавном процесу нису учествовали сви актери које он предвиђа, активности оцењујемо као испуњене у складу са индикаторима, али не и у складу са роковима и на начин како предвиђа Акциони план.

Активност

- **израдити и доставити Влади Нацрт закона којим се регулише област јавног информисања**

Министарство надлежно за послове јавног информисања је до 6. марта 2014. године израдило и доставило Влади, Нацрт закона којим се регулише област јавног информисања. Уз активност у Акционом плану наведена је напомена да у радну групу треба укључити представнике министарстава надлежних за послове правосуђа, трговине, финансија и економије, као и Агенције за борбу против корупције, као и да је за јавне сервисе неопходно регулисати транспарентност у погледу података о главним финансијерима и оглашивачима.

Иако је активност испуњена у складу с индикатором, али није испуњена у потпуности на начин и у року предвиђеним Акционим планом, што је Агенција навела и у Извештају за 2013. годину и у Извештају за 2014. годину.[442]

Достављање Нацрта закона Влади није нужно у корелацији са мером. Ни индикатор није добро постављен будући да само наводи достављање Нацрта закона који уређује јавно информисање, Влади до одређеног датума. Изостаје квалитативна оцена усклађености са европским правилима о транспарентности и концентрацији. Активност је морала да буде прецизирана у смислу да наведе на који начин треба да се формулишу одредбе и да обухвати већи број индикатора.

Активност

- **израдити и доставити Влади Нацрт закона којим се регулише област електронских медија (усклађивање са Директивом АВМС)**

Министарство надлежно за послове јавног информисања је до 6. марта 2014. године израдило и доставило Влади Нацрт закона којим се регулише област електронских медија (усклађен са Директивом АВМС). Што се тиче саме активности ни она није нужно у корелацији са мером, а недостаје и индикатор испуњености који се односи на квалитет законских решење и прецизнију усклађеност са европском регулативом.

Активност

- **подношење предлога закона Народној скупштини**

Предлози закона поднети су Народној скупштини до 6. јуна 2014. године.

Активност

- **усвајање закона**

[442] *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење,* Агенција за борбу против корупције Републике Србије, март 2015. године, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf

Народна Скупштина Републике Србије је у року усвојила законе које су предвиђени овом мером.

Препоруке

- Изменити Стратегију и Акциони план на начин да испрате медијску политику и законодавство (видети први пасус под *Спровођење Стратегије и Акционог плана*)

- Изменити Закон о јавном информисању и медијима у делу који се односи на Регистар медија, на начин да се предвиде прецизне обавезе Агенције за привредне регистре око ажурирања података и начина приказа података о медијима (видети део*3.1. Транспарентност власништва*)

- Изменити Закон о јавном информисању и медијима у односу на медијску концентрацију на начин да се успоставе законски механизми везани за концентрацију медијског садржаја, не само власништва (видети део*3.2. Медијска концентрација*).

Мера 3.9.1.2 - Формирање, одржавање и редовно ажурирање јавне базе података/Регистра о медијима (власничкој структури)

Закон о јавном информисању и медијима уредио је транспарентност власништва и формирања Регистра медија. Одредбе које уређују ова питања прописане су члановима 37 - 44. ЗЈИМ, као и чланом 141. (Прелазне и завршне одредбе). Регистар је успостављен 13. Фебруара 2015. године, а до 13. августа исте сви медији који су били уписани у Регистар јавних гласила морали су да се пререгиструју. У том смислу, део који се односи на формирање Регистра је испуњен. Међутим, то се не може рећи за одржавање и редовно ажурирање Регистра, из разлога који су наведени у делу *3.1 Транспарентност медијског власништва*. Оствареност активности је под знаком питања због недоречености ЗЈИМ.

Активност

- **креирање и развој регистра**

Регистар је развијен у року од 12 месеци од дана усвајања Закона о јавном информисању и медијима. Креирана база података је тестирана и одобрена од стране органа власти који је утврђен новим законским решењем. Остало је нејасно да ли се рок рачуна од дана усвајања Закона или од дана његовог ступања на снагу. У оквиру оцене испуњености појединачне активности узећемо дан ступања на снагу закона, јер је то дан од кога се рачунају обавезе субјеката из прелазних и завршних одредби ЗЈИМ.

Активност је испуњена, али се не може се рећи да је испуњена у складу са индикатором, будући да није јасно који је „орган власти“ одређен ЗЈИМ, који треба да тестира и одобри Регистар медија. Наиме, ЗЈИМ не прописује ни орган ни обавезу у односу на тестирање и одобравање Регистра.

Активност

- **израдити план и процедуру за редовно месечно ажурирање**

Није усвојен План и процедуре за редовно месечно ажурирање и одражавање у року од 13 месеци од формирања регистра (13. март 2016. године) с обзиром да није био предвиђен одредбама ЗЈИМ.

Међутим, сходно члану 37. ЗЈИМ, Регистар медија води Агенција за привредне регистре – АПР. У том смислу, онај ко је дужан да води Регистар био би дужан и да тај Регистар редовно ажурира, па самим тим и да донесе Правила и процедуре који се односе на редовно месечно одржавање. Ипак, ова обавеза АПР-а није прописана ЗЈИМ. Такође, нема такве обавезе ни за надлежно министарство.

Због тога је остварености ове активности под великим знаком питања, иако рок предвиђен Акционим планом није још увек протекао (видети и оцену испуњености мере 3.9.1.1 и део *3.1 Транспарентност власништва*).

Активност

- **редовно (месечно) ажурирање и одржавање регистра**

Будући да је ЗЈИМ у односу на обавезу ажурирања недоречен, остварености ове активности је под великим знаком питања (видети оцену испуњености мере 3.9.1.1 и део *3.1 Транспарентност власништва*).

Препоруке

- изменити Закон о јавном информисању и медијима у делу који се односи на Регистар медија, на начин да се предвиде прецизне обавезе Агенције за привредне регистре и/или надлежног министарства око ажурирања података и начина приказа података о медијима (видети део 3.1 *Транспарентност власништва*), а нарочито да се предвиде измене које се односе на прописивање овлашћења за доношење планова и процедура у вези са ажурирањем података о медијима, дефинисање начина вршења контроле у вези са обавезама које се односе на ажурирање података и санкције у случају непоштовања таквих обавеза.

Мера 3.9.1.3 - Изменити Закон о јавним предузећима тако да забрани сваки облик непосредног финансирања медија од стране било ког јавног предузећа и других организација које се финансирају из јавних прихода, с тим да је оглашавање допуштено под условима и на начин које предвиђа Закон о оглашавању

Закон о јавним предузећима[443] уређује шта представља делатност од општег интереса, начин остваривања општег интереса од стране јавних предузећа, као и организовање и начин функционисања јавних предузећа.

Другим речима, овај Закон није адекватан правни инструмент да се регулише област нетранспарентног финансирања од стране јавних ентитета, будући да у њих спадају републички органи, органи Аутономне покрајине, органи локалне самоуправе, јавна предузећа, установе, и други организациони облици који се финансирају из јавних прихода.

Ову област је најподобније регулисати Законом о јавном информисању и медијима, или неким посебним законом који ће обухватити све видове новчаних давања која иду од јавних ентитета ка медијима. Због тога средство за остваривање мере није адекватно изабрано.

Активност

- **израдити и доставити Нацрт закона о изменама и допунама закона**

Активност није испуњена, јер се односила на доношење измена и допуна Закона о јавним предузећима. Дакле, Закон о изменама и допунама Закона о јавним предузећима није донет.

Новчана давања којима се финансирају медији делимично су уређена Законом о јавном информисању и медијима, али то није довољно да се констатује да је циљ испуњен.

Поред тога, изабран је неадекватан пропис за регулацију јако сложене области која дотиче и пројектно суфинансирање, директне субвенције и јавно оглашавање и додељивање средстава путем јавних набавки и која се не односи само на давања јавних предузећа него на све јавне ентитете.

Активност

- **подношење Предлога закона о изменама и допунама закона Народној скупштини**

Није испуњена, из истих разлога као и прва активност уз меру 3.9.1.3.

[443]Закон о јавним предузећима, *Сл.гласник РС*, бр. 119/2012, 116/2013 – аутентично тумачење і 44/2014 - др. закон

Активност

- **усвајање Закона о изменама и допунама закона**

Није испуњена, из истих разлога као и прва и друга активност уз меру 3.9.1.3

Препоруке

- изменити Стратегију и Акциони план на начин да испрате медијску политику и законодавство (видети први пасус под *Спровођење Стратегије и Акционог плана*). Конкретније, у овој области треба редефинисати меру тако да се не односи на доношење Измена и допуна Закона о јавним предузећима, него измена Закона о јавном информисању и медијима, Закона о јавним набавкама и Закона о оглашавању и/или доношења новог закона који ће уредити питање сва питања битна за оглашавање јавних ентитета у медијима (на начин како је описано у препорукама за остваривање активности уз меру 3.9.1.4).

Мера 3.9.1.4 - Ускладити одредбе домаћих прописа којима се омогућује финансирање појединих медија из државног буџета, на свим нивоима власти са правним тековинама ЕУ

У односу на ову меру је јако тешко извршити процену, будући да је нејасно формулисана. Наиме, није јасно који су то „појединимедији“ (да ли сви који се финансирају на неки начин из буџета или само они који су били у режиму директног финансирања из буџета различитих нивоа власти), на шта се односи финансирање, као и на шта се односи појам „државни буџет“ (да ли су у питању буџети свих јавних ентитета или само државни – републички).

Као што је у овом Извештају неколико пута истакнуто, финансирање медија збиран је појам за:

- директно финансирање из буџета републике, покрајинског буџета и локалног буџета, које се односило на медије које су основали органи Републике, Покрајине и локалних самоуправа;

- пројектно суфинансирање (појединачна давања) које је уведено ЗЈИМ, и које ће, након приватизације потпуно заменити „директно“ финансирање;

- оглашавање органа јавних власти, у које спадају сва давања на име оглашавање које врше Република, Покрајина, локална самоуправа, јавна предузећа, установе и други јавни ентитети;

- финансирање путем јавних набавки медијских услуга.

Ако се пође од тога да се мера односи на директно финансирање некадашњих медија у јавној својини, могло би се рећи да је успостављањем правила о пројектном суфинансирању и прописивањем обавезне приватизације медија до 31. октобра 2015. године испуњена ова мера, уз ограду да се морају узети у обзир све замерке које се односе на недореченост регулативе, недостатак адекватних санкција и надзора (видети део *3.3 Финансирање медија од стране органа јавне власти путем пројектног суфинансирања* и *3.5 Приватизација медија*).

Ако се мера односи на све видове финансирања, онда се може рећи да мера није испуњена, нарочито у односу на питање „нетранспарентног оглашавања" и „злоупотреба јавних набавки за медијске услуге" (видети делове *3.3 Финансирање медија од стране органа јавне власти путем пројектног суфинансирања, 3.4 Јавне набавке за медијске услуге и јавно оглашавање* и *3.5 Приватизација медија*).

Потребно је напоменути да би ова мера требало да има за циљ да сваки вид новчане партиципације медијима који потиче од јавних ентита мора бити додељен у складу са јасним, транспарентним и недискриминаторним правилима. Закон о контроли државне помоћи[444] дефинише државну помоћ као „сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту" (члан 2, тачка 1). Због потенцијалне опасности нарушавања конкуренције, неопходно је да сви учесници на тржишту имају подједнаку шансу да добију државна средства. Зато је ова мера морала да буде јасније постављена и да буде усмерена на праве проблеме који се односе на сва новчана давања од јавних ентита ка медијима. Због нејасности мере, остала је нејасна и једина активност предвиђена за њену имплементацију.

Активност

- **започети са применом Акционог плана за спровођење Медијске стратегије, који покрива област државне помоћи медијима и њено усклађивање са правним тековинама ЕУ**

Како је мера 3.9.1.4 остала нејасна, не може се дати ни оцена испуњености активности уз ту меру.

Препоруке

- у односу на новчана давања јавних ентитета која се односе на пројектно суфинансирање, требало би допунити Закон о јавном информисању и медијима на начин да се предвиде санкције у односу на обавезе које се односе на пројектно суфинансирање, установе делотворни надзорни механизми а требало би предвидети и овлашћење за доношење уредбе, или другог акта сличне правне снаге, која би до детаља прописала процедуру везану за доделу средстава путем пројектног суфинансирања

[444] *Службени гласник РС, бр.* 51/2009

(видети део *3.3 Финансирања медија од стране органа јавне власти путем пројектног суфинансирања*)

- у односу на остале услуге које јавни ентитети прибављају од медија, треба размотрити могућност измена Закона о јавним набавкама у којем ће примена тог Закона бити искључена за „набавке медијских услуга“, а истовремено размотрити и могућност доношења измена и допуна Закона о оглашавању или посебног закона који би уредио сваки вид оглашавања јавних ентитета (видети део *3.4 Јавне набавке за медијске услуге и јавно оглашавање*).

СТУДИЈА СЛУЧАЈА – Пројекат „Београд на води“

Студија случаја пројекта „Београд на води“ бави се анализом корака у развоју овог пројекта и обухвата период од маја 2014. до децембра 2015. године.

Анализа дата студијом случаја има хронолошки след. На тај начин се јасно сагледава узрочно последична веза корака у реализацији пројекта, односно конкретна улога сваке појединачне одлуке у коначном ланцу.Такође, даје се и јаснија слика одговорности коју свака од тих одлука са собом носи.

Пројекат „Београд на води“ је проглашен пројектом од значаја за Републику Србију, због њега се приступило измени постојећих планских докумената и изради нових, али се приступило и редефинисању појма „јавни интерес“, те је створена могућност за експропријацију имовине на подручју на којем је предвиђена његова реализација. Он дотиче питања архитектуре и урбанизма, односно развоја града, питања јавне и приватне својине, располагања јавним ресурсима, дефиниције појма јавног интереса и многа друга битна друштвена питања. Упркос томе, у процесу његове реализације уочени су бројни недостаци од којих је посебно значајно издвојити недовољну транспарентност самог развоја, као и непостојање ширег друштвеног дијалога о решењима које овај пројекат доноси.

Предмет ове студије случаја биће кључне фазе његовог развоја.

1. **Закључак Владе РС о утврђивању Пројекта уређења дела приобаља Београда – „Београд на води” за пројекат од значаја за Републику Србију**

Влада Републике Србије је у мају 2014. године донела закључак којим се пројекат уређења дела приобаља Београда – „Београд на води” утврђује као пројекат од значаја за Републику Србију.[445]

Иако пропраћен од стране медија[446], институција и одговорних лица, који га наводе као основ за предузимање првих корака ка остварењу пројекта[447], овај закључак није постао доступан јавности, нити је објављен путем званичног сајта Владе.[448] Како наводе у организацији Транспарентност Србија, Влада, по правилу, не објављује донете закључке, осим ако сама не одлучи супротно.[449]

У току рада на овом извештају, односно Студији случаја, истраживачки тим обратио се Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, захтевом за приступ

[445] Влада РС, Закључак 05 Број: 350-3536/2014-1, од 01. маја 2014.
[446] Вест о доношењу закључка, у медијским извештајима и саопштењима политичких актера, пренета је у контексту додељивања „националног“ значаја пројекту “Београд на води”, па је та квалификација остала најчешће употребљавана у јавној сфери.
[447] Републичка агенција за просторно планирање, интернет презентација, Београд на води, 01. јул 2014. год.
[448] Друга седница Владе Републике Србије, 1. мај 2014. године, интернет презентација Владе РС.
[449]Пројекта од “националног значаја” нема на интернету, Транспарентност Србија, http://goo.gl/HUhX2z

информацији од јавног значаја, тражећи текст закључка. Министарство је позитивно одлучило по захтеву и доставило копију закључка[450].

На основу добијеног документа, може се утврдити да је Влада закључак од 01. маја 2014. године донела *„на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре*“ и да се, при доношењу овог акта, позвала на одредбу Закона о планирању и изградњи (ЗПИ), и то члан 87. став 8.[451]

Међутим, овим чланом се уређује поступак наплаћивање накнаде за промену намене грађевинског земљишта приликом изградње објеката од значаја за Републику Србију и то онда када је инвеститор Република Србија, аутономна покрајина или локална самоуправа.[452] Истим чланом је прецизирано и да је Влада одговорна за утврђивање “листе пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију”. [453]

У складу са том чињеницом истраживачки тим је у захтеву за приступ информацијама од јавног значаја који је упутио Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре тражио листу пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику

[450] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 06-00-00849/2015-02, од 15. децембра 2015. године. Доступно у архиви НВО Правни скенер.
[451] *Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС i 98/13-УС.*
[452] "Накнада за промену намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште не плаћа се у поступцима легализације објеката, као ни у поступцима за реализацију пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, у којима би обвезник плаћања била јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република Србија. Листу пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију утврђује Влада.", Закон о планирању и изградњи, чл. 87. ст. 8., *Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС i 98/13-УС*
[453] Значајно је напоменути да је члан 87 мењан и допуњен Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи у априлу 2011. године (*Службени гласник РС, бр. 24/2011*). Тада су у члану 87 додати ставови од пет до осам:
"Ако је промена намене, односно врсте земљишта из пољопривредног у грађевинско извршена на основу закона, планског документа или одлуке надлежног органа до 15. јула 1992. године, односно до дана ступања на снагу Закона о пољопривредном земљишту ("Службени гласник РС", број 49/92), не плаћа се накнада за промену намене земљишта, без обзира што је као начин коришћења тог земљишта уписана њива, ливада, пашњак и друго.
Скупштина јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази предметно земљиште дужна је да органу надлежном за послове државног премера и катастра, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, достави акт који садржи обухват грађевинског земљишта коме је намена промењена до 15. јула 1992. године.
Орган надлежан за послове државног премера и катастра дужан је да, по добијању акта из става 6. овог члана упише забележбу о обавези плаћања накнаде за промену намене, за земљиште коме је намена промењена из пољопривредног у грађевинско земљиште после рока утврђеног у ставу 5. овог члана.
Накнада за промену намене пољопривредног земљишта у грађевинско земљиште не плаћа се у поступцима легализације објеката, као ни у поступцима за реализацију пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, у којима би обвезник плаћања била јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република Србија. Листу пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију утврђује Влада.“
Након измене у априлу 2011. године, уследила је још једна измена истог члана у децембру 2014. године *(Службени гласник РС, бр. 132/2014)* којим су брисани и мењани сви ставови у члану 87. Ипак, у време доношења закључка на снази је био члан 87 са изменама од априла 2011. године.

Србију. Међутим, Правни скенер је добио одговор чија је садржина да Министарство *„не поседује такав документ“*.[454]

Више је недоумица у вези са оваквим поступањем Владе и надлежног министарства:

- закључак није учињен доступним јавности – Предмет закључка указује да постоји оправдан интерес јавности да буде упознат са његовом садржином. Ово питање детаљно регулише Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.[455] У конкретном случају Влада је била дужна да Закључак учини транспарентним. Супротно би било могуће само ако би Влада доказала да оправдан интерес не постоји[456] што је није било могуће доказати. Јавности је предочена само информација да је до усвајања оваквог Закључка дошло, док је увид у наведени документ омогућен само уз позивање на институт утврђивања ове информације за информацију од јавног значаја.

- закључак се односи на *пројекат „Београд на води*“ - Ово имплицира да у мају 2014. године, пројекат већ постоји у форми уобличеног документа. Међутим, Одлука о приступању изради плана (просторног плана подручја посебне намене) за ово градско подручје, донета је 03. јуна 2014. год.[457] односно, месец дана након доношења предметног Закључка. Плански документ усвојен је 31. децембра 2014. године[458], односно, пуних седам месеци након доношења Закључка Владе. Стога се може закључити да, у тренутку додељивања посебног статуса *пројекта „Београд на води“,* овај не постоји у званичним процедурама институција Републике Србије, односно града Београда[459].

- *пројекат „Београд на води“* не налази се на листи пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, која је дефинисана чланом Закона о планирању и изградњи на основу којег Влада доноси Закључак о додели посебног статуса овом пројекту.

  Као што је, у размени информација са надлежним Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, утврђено, не само да се овај пројекат не налази на листи пројеката за изградњу објеката од значаја за Републику Србију, већ таква листа никада није ни формирана.

[454] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 06-00-00849/2015-02, од 15. децембра 2015. године. Доступно у архиви НВО Правни скенер.
[455] *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010
[456] Ibid. član 4
[457] Влада РС, Одлука 05 бр. 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године, (*Службени гласник РС,бр. 58/14*).
[458] Влада РС, Уредба 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године *(Службени гласник РС, бр.7/15).*
[459] Погледати одељак: Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат “Београд на води”, поднаслов: Документациона основа – Мастер план, ове Студије случаја.

Како је министарство предложило Влади да пројекат „Београд на води“ добије посебан статус, остаје нејасно којим документом је министарство свој предлог поткрепило.

- пројекат „Београд на води“ не подразумева изградњу појединачних објеката чији би се значај за Републику Србију могао утврђивати, већ се односи на подручје укупне површине 177 ха, мешовите намене.

  Како је доношењем Просторног плана подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат “Београд на води”[460] касније утврђено, на подручју одређеном за развој пројекта „Београд на води“ предвиђено је остваривање нешто више од 1.000.000 m² стамбеног простора, око 750.000 m² пословног и комерцијалног простора и више од 62.000 m² јавних садржаја као што су вртићи, школе, установе културе, социјалне и здравствене заштите и око 242.000 m² нових зелених површина.[461]

  Предвиђена намена овог подручја постаће предмет негодовања јавности уочи доношења Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“.[462] Овим Законом извршено је проширење појма „јавни интерес“ и на развој комерцијалних пројеката, и то само за потребе пројекта „Београд на води“.[463]

- сам Закључак Владе у себи не садржи анализу нити другу врсту приказа пројекта на којем је овај “посебан значај” заснован.

  Ни члан 87 Закона о планирању и изградњи, на који се Влада РС позива, не садржи критеријуме на основу којих је нешто могуће квалификовати као „пројекат од значаја за РС“ нити упућује на пропис или део важећег прописа којим су утврђени прецизни критеријуми.

- осим упитног законског утемељења, додељивање статуса „од значаја за Републику Србију“ имало је и нејасне правне последице.

  Наиме, додељивање овог статуса постало је сврсисходно тек крајем 2014. године, када је изменама члана 21. Закона о планирању и изградњи,

[460] Влада РС, Уредба 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године (*Службени гласник РС*, бр.7/15).
[461] Образложење Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, Народна скупштина Републике Србије, 15. мај 2015. године.
[462] Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, Сл. гланик РС, бр. 34/15.
[463] Погледати одељак: Lex specialis - Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње “Београд на води”, ове Студије случаја.

утврђено да је претходна одлука Владе РС о додели статуса „од значаја за РС“, један од услова приступања изради Просторног плана подручја посебне намене. И заиста, овакав редослед корака примењен је и у процесу утврђивања посебног статуса пројекта „Београд на води“ ради каснијег приступања изради управо наведене врсте планског документа[464]. Међутим, у тренутку предузимања наведених активности, за њихово извођење, још увек није постојао законски оквир[465].

2. Измене и допуне Генералног плана Београда 2021.

Најаве пројекта „Београд на води“, за стручну јавност дуго нису представљале посебан предмет интереса, будући да су његове карактеристике (до тада приказане само кроз медијске наводе) биле у очигледном нескладу са званичним планским документима и одговарајућим прописима. Наиме, подручје града се планира кроз низ хијерархијски постављених планских докумената, чије поштовање и обавеза међусобне усклађености утемељена у одредбама неколико Закона.[466]

Генерални план Београда 2021.[467] као највиши урбанистички акт којим се третира развој грађевинског подручја[468] садржао је низ одредница о развоју овог „будућег градског центра највишег ранга“. Између осталог, за исти је предвиђао спровођење међународног архитектонско-урбанистичког конкурса којим би се третирале обе обале реке Саве. Површина отворених јавних простора морала би износити око 50% укупне територије, а било је предвиђено и одређивање позиције за „садржаје јавне намене националног значаја (опера)“. Такође, наведеним планом, било је прописано и да је ово зона заштите визура, па је стога максимална висина објеката на овом подручју износила П+5. Све наведене одредбе биле су у директној супротности са медијским приказима готовог решења. Стога је одлучено да се приступи изменама овог планског документа.

Одлуку о изради Измена и допуна Генералног плана Београда 2021[469], донео је Привремени орган Града Београда, на седници одржаној 18. априла 2014. године. На истој седници донета је и Одлука о престанку важења Студије високих објеката Београда, а обе *„у складу са припремама за почетак изградње Београда на води”*.[470]

Петомесечни мандат привременог органа окончан је свега неколико дана касније, 23. априла 2014. године, када је одржана конститутивна седница нове Скупштине града Београда.

[464] Влада РС, Одлука 05 број 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године. *Службени гласник РС бр. 58/14.*
[465] Погледати одељак: Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат “Београд на води” ове Студије случаја.
[466] Закон о планирању и изградњи, Закон о просторном плану и др.
[467] Генерални план Београда 2021., „*Сл. лист града Београда“, бр. 27/03, 25/05, 34/07 и 63/09.*
[468] Како га третира Закон о планирању и изградњи, „*Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС і 98/13-УС.*
[469] Одлука о изради Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, „*Службени лист града Београда“, бр. 36/14.*
[470]Усвојено више одлука из надлежности Привременог органа града Београда, интернет презентација града Београда, 18.04.2014. године

Избор тема којима се Привремени орган у току свог мандата бавио, како на последњој тако и на претходним седницама, био је предмет критика јавности.[471] Посебно је истакнуто да поједине одлуке Привременог органа нису у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи (члан 87) које овом органу дају надлежности за обављање искључиво „текућих и неодложних послова".

Одлуком о изради Измена и допуна Генералног плана Београда 2021. посао на измени овог планског документа поверен је ЈУП Урбанистички завод Београда. Средства за израду Измена и допуна Генералног плана, обезбеђена су из буџета града Београда. Износ новца који је за ове потребе издвојен, међутим, остао је непознат.[472]

У складу са одредбама Закона о планирању и изградњи, поводом измена и допуна Генералног плана Београда 2021. одржан је јавни увид.

Јавни увид је одржан у периоду од 9. јуна до 9. јула 2014. године у згради Градске управе града Београда, која је за грађане заинтересоване за измене и допуне Генералног плана Београд 2021 била отворена сваког радног дана, између 9 и 18 часова.

Обавештење о одржавању јавног увида оглашено је у дневном листу *Вечерње новости,* 9. јуна 2014. године, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи који налаже оглашавање у „дневном и локалном листу".

Током периода трајања јавног увида, предложене измене биле су доступне у дигиталној верзији (pdf формат), на адреси званичне интернет презентације Градске управе.

У тексту предложених измена и допуна Генералног плана Београда 2021. у поглављу *V ДОКУМЕНТАЦИЈА* Плана, наведен је и Закључак 05 Владе бр. 350-3533/2014 о утврђивању пројекта уређења дела приобаља Београда - "Београд на води", међутим, он није био саставни део документације доступне током трајања јавног увида у план. Овим је пропуштена прилика да се јавност и формално упозна са садржајем Закључка о додељивању посебног значаја пројекту „Београд на води". Наиме, Влада је претходно објавила да је овај закључак усвојен, али сам документ и садржај нису постали доступни јавности[473].

[471] *Текући и неодложни послови Привременог органа*, Транспарентност Србија, 25.04.2014. године. Линк: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/568-qtekui-i-neodloni-posloviq-privremenog-organa

[472] Овим поводом, Иницијатива Не да(ви)мо Београд, упутила је захтев за приступ информацији од јавног значаја, Градској управи и ЈУП Завод за урбанизам. ЈУП Завод за урбанизам у свом одговору (документ бр. 350-1076/2014) тврди да не поседује информације о наведеном износу. Градска управа доставља информације о цени израде једног другог плана, Генералног урбанистичког плана Београда, чија је израда уговорена 2010. године (документ бр. С-21-0311-169/2014). На поновљен захтев за информацијом од јавног значаја, који садржи јасно назначено име Плана (на који се и претходни захтев односио), као и опис неспоразума, одговор није стигао у законом предвиђеном року. Одговор није стигао ни након још једног захтева са истом темом, упућеног у новембру 2015. године, од стране истраживачког тима, а у оквиру припрема овог Извештаја.

[473] Погледати одељак: Закључак Владе РС о утврђивању Пројекта уређења дела приобаља Београда - "Београд на води" за "пројекат од значаја за Републику Србију" ове Студије случаја.

У поглављу I предложених измена и допуна Генералног плана Београда 2021, као повод и циљ измена и допуна, наводи се потреба за преиспитивањем следећих делова:

- правила спровођења предметног плана (обавеза израде конкурса и јавних стручних провера за појединачне локације)
- могућности за изградњу високих објеката на територији града
- планираних намена на подручју Савског амфитеатра, нарочито у циљу измештања железничког саобраћаја

Ради постизања ових циљева, обрађивач Нацрта измена и допуна Генералног плана Београда 2021 предложио је низ измена, којима су ограничења која је важећи Генерални план наметао у односу на подручје Савског амфитеатра, односно подручје предвиђено за развој пројекта „Београд на води“ - у великој мери ублажена, сведена на препоруку или пак у потпуности укинута.

Примедбе на предложени Нацрт, грађани су имали прилику додатно да образложе на јавној седници, одржаној дана 22. јула 2014. године. Седница је трајала преко шест сати и на њој је забележено присуство неколико стотина грађана и представника институција. Међутим, примедбе су у великом броју одбачене. Оне које јесу прихваћене, оцењене су, од стране заинтересованих грађана и институција као мање релевантне и нису имале суштински значај.

Ток овог процеса најбоље илуструје одлучивање о одредбама о обавези израде међународног конкурса за решавање територије Савског амфитеатра и дела новобеоградског центра (лева и десна обала реке Саве).

Наиме, обавеза спровођења међународног архитектонско-урбанистичког конкурса била је утврђена одредбама важећег Генералног плана Београда 2021,[474] међутим, предлогом његових измена и допуна ове одредбе биле су одређене за брисање.

У циљу потврђивања намере о укидању обавезе израде конкурса, у предлог измена и допуна Генералног плана Београд 2021, унета је и допуна поглавља Плана које се бави инструментима разраде и спровођења плана[475], односно, додат је следећи став: *„Уколико Влада Републике Србије утврди неку од напред наведених локација као локацију од значаја за Републику Србију, за такву локацију није обавезна израда конкурса.“*

[474] Поглавље „7.1.10 Савски амфитеатар, Прокоп (7)“, поднаслов „Савски амфитеатар и део новобеоградског центра на левој обали Саве“, Генерални план Београда 2021. „*Службени лист града Београда“, бр. 27/03, 25/05, 34/07 и 63/09.*

[475] Поглавље „12.2.3 Подручја за обавезну примену посебних инструмената разраде и спровођења Генералног плана“, Генерални план Београда 2021. „*Службени лист града Београда“, бр. 27/03, 25/05, 34/07 и 63/09.*

Овакав предлог супротан је самој суштини институције конкурса и уобичајеној пракси (код нас и у свету) да се управо за најважније локације у граду, локације од градског и „националног" значаја, планира расписивање конкурса.

На овај став предложених измена и допуна Генералног плана Београд 2021, поднето је више примедби, како институција, тако и грађана[476], међутим, без стварног ефекта на коначан резултат. Наиме, иако је одговор обрађивач дефинисао као „делимично усвајање примедби", кроз усвојени текст измена и допуна Генералног плана Београда 2021 обавеза спровођења конкурса сведена је на појединачне локације које је *„неопходно дефинисати кроз даљу планску разраду"*.[477] Овиме нису дате гаранције да ће до спровођења конкурса заиста и доћи, нити је дато адекватно образложење одлуке да се одустане од првобитне намере да се читав простор Савског амфитеатра, „простор будућег градског центра највишег ранга" решава кроз међународну јавну проверу.

У погледу укидања конкурса за све локације за које Влада утврди да су локације од значаја за Републики Србију, а након одлучивања о примедбама грађана, усвојен члан Генералног плана Београда 2021 гласи:*„Уколико се за неку од напред наведених локација, утврди да је од значаја за Републику Србију, кроз даљу планску разраду преиспитаће се потреба за расписивањем конкурса за цело подручје, делове подручја или појединачне локације, у зависности од значаја локације и начина реализације."*[478]

Усвојено решење у потпуности одступа од преовлађујућег става подносилаца примедби да су управо локације од значаја за Републику Србију, оне за које је апсолутно неопходно спровести јавни конкурс. Иако је усвојеним решењем дата могућност да до расписивања конкурса ипак дође, остаје нејасно ко треба да приступи преиспитивању потребе за расписивањем истог, нити на основу којих критеријума ће се такво одлучивање спровести. Тим пре што је првим предлогом измена и допуна Генералног плана Београд 2021 јасно представљена намера да до спровођења конкурса не дође.

Сличан поступак, поступак претварања обавезе у начелну могућност, обележио је читав процес одлучивања о примедбама на предлог измена и допуна овог плана.

Тако се поступило и поводом примедби које су се односиле на одлуку обрађивача (Завода за урбанизам Београда) да обрише одредбе Генералног плана Београда 2021 којим је висина објеката на делу подручја Савског амфитеатра ограничена на П+5, *„јер*

[476] Између осталих, на конкретну одредбу примедбе су доставили: Републички завод за заштиту споменика културе, Заводс за заштиту споменика културе града Београда, Градска општина Савски венац, Удружење архитеката Србије, Транспарентност Србија, као и више десетина грађана. Извор: Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, Комисија за планове, Скупштина града Београда, 04. јун 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[477] Поглавље „7.1.10 Савски амфитеатар, Прокоп (7)", поднаслов „Савски амфитеатар и део новобеоградског центра на левој обали Саве", став 4, Генерални план Београда 2021. (*Службени лист града Београда, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14).*

[478] Поглавље „12.2.3 Подручја за обавезну примену посебних инструмената разраде и спровођења Генералног плана", став 5, Генерални план Београда 2021 (*Службени лист града Београда, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14).*

се подручје налази у зони заштићених визура, дефинисаних Картом трајних добара Београда.“.[479]

Обрађивач је и на ове примедбе одговорио са „Примедба се делимично прихвата“ и обрисани став заменио ставом: *„Препоручује се да се кроз даљу планску разраду узму у обзир главне визуре и трајна добра Београда.*[480]*“*

Овим закључком обрађивача, подручје Савског амфитеатра изузето је из поштовања одредница графичког прилога Трајна добра Београда[481], који је обавезујућ за целу територију града Београда.

У виду треба имати да је Студија високих објеката, која је садржала смернице које су ограничавале изградњу високих објеката на подручју Савског амфитеатра, претходно укинута одлуком Привременог органа[482]. Имајући у виду такав след догађаја, јасно је да је (делимично) прихватање примедби искључиво у функцији симулације поштовања ставова и мишљења грађана и струке у овом процесу.[483]

Током трајања јавног увида у Нацрта измена и допуна Генералног плана Београда 2021 оспораван је и правни основ по којем се приступило изради Нацрта.

Наиме, Законом о планирању и изградњи, усвојеним 2009. године[484], суштински је промењен назив и сврха Генералног плана. Усвојеним Законом, овај документ добија стратешки значај (одузима му се могућност директног спровођења), док се даља разрада грађевинског подручја врши кроз (новоустановљене) Планове генералне регулације (ПГР). Нови тип планског документа добија назив Генерални урбанистички план, ГУП, уместо дотадашњег Генералног плана - ГП. Рок за усвајање овог новог комплета докумената, била је 2011. година, а до тада се примењују важећи Генерални планови, односно, у случају Београда - Генерални план Београда 2021.

У тренутку приступања изради предметних измена и допуна Генералног плана 2021, у априлу 2014. године, Генерални урбанистички план - ГУП се налазио, након вишемесечног застоја, надомак усвајања.[485] Иако израђен и послат у ресорно Министарство на сагласност још у децембру 2012. године, потписан од стране Министра грађевинарства и урбанизма 25. септембра 2013. године и прослеђен Секретаријату за урбанизам 5. новембра. 2013. године, његово усвајање ипак није било

[479] Измене и допуне Генералног плана Београд 2021. (*Службени лист града Београда, бр. 27/03, 25/05, 34/07 и 63/09).*
[480] Поглавље „7.1.10 Савски амфитеатар, Прокоп (7)“, поднаслов „Савски амфитеатар и део новобеоградског центра на левој обали Саве“, став 4, Генерални план Београда 2021 (*Службени лист града Београда, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14).*
[481] Графички прилог број 3. Трајна добра Београда, Генерални план Београда 2021 (*Сужбени лист града Београда, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14).*
[482] на истој седници[482] током које је донета и Одлука Изменама и допунама Генералног плана Београд 2021, 18. априла 2014. године
[483]Куле срушиле студију високих објеката, Политика, 03. мај 2014.
[484] Члан 23., 24., 48., и 216. Закона о планирању и изградњи, *(Службени гласник РС бр. 72/09 и 81/09 – исправка).*
[485]Политички сукоб успорио усвајање урбанистичког устава, Политика, 11. новембар 2013.

на дневном реду градске Скупштине, односно Привременог органа. Након што је утврђено да је неопходно приступити изменама планских докумената који нису омогућавали остварење *пројекта* „Београд на води“, било би очекивано да су те измене унете кроз израду Генералног урбанистичког плана Београда, и даље, кроз одговарајуће Планове генералне регулације. Међутим, ипак се приступило изради изменама и допунама Генералног плана Београда 2021 чију примену је Закон имплицитно допуштао, али није омогућавао његове измене.

Поводом примедби да важећи Закон о планирању и изградњи не може бити правни основ за приступање изради измена и допуна Генералног плана Београда 2021, Градска управа, односно Кабинет градског архитекте, обратио се Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, ради прибављања тумачења ове одредбе Закона. У мишљењу Министарства констатовано је да: *„Имајући у виду да за град Београд још увек није донет ГУП, као ни ПГР за грађевинско подручје прописани новим ЗПИ*[486]*, односно да ГП Београда није престао да важи, реално је очекивати да се новонастале околности и захтеви не могу решавати на други начин осим кроз измене и допуне актуелних планских решења постојећег ГП.”*[487]

У даљем тексту додатно је наведен Привремени орган, као тело које има надлежност да донесе одлуку о приступању поменутим активностима.

Иако на основу члана 80. Закона о државној управи[488] мишљења органа државне управе нису обавезујућа, овакво тумачење је усвојено, па су све примедбе на правни основ доношења Одлуке о изменама и допунама Генералног плана Београда 2021. одбијене.

Током поступка стручне контроле, од стране Комисије за планове града Београда закључено је да се ради *„о мањим изменама у текстуалном делу плана које се тичу начина спровођена плана”*[489], и потврђено да, стога, нису прибављани услови ималаца јавних овлашћења, тј. органа, организација и јавних предузећа који су овлашћени да утврђују посебне услове. Исти су упућени да своје примедбе доставе у поступку јавног увида.

Како се показало, они јесу били заинтересовани за овај процес, па је тако, на Нацрт измена и допуна Генералног плана Београда 2021, стигла и 21 примедба заинтересованих институција.

[486] Закон о планирању и изградњи (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС,132/14 и 145/14.)* - *прим. аут.*
[487] Мишљење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 06-00-200/2014-03, од 05. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[488] *Службени гласник РС*, бр. 20/92, 6/93 48/93, 53/93 - 67/93 - 48/94 49/99 79/2005 101/2005 - 87/2011 36/2015
[489] Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, Комисија за планове, Скупштина града Београда, 04. јун 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Осим примедби ималаца јавних овлашћења, пристигла је и 1221 примедба од стране 238 заинтересованих грађана, што са 3 примедбе пристигле након јавног увида, чини укупно 1245 примедби на Нацрт измена и допуна Генералног плана Београда 2021[490].

Измене и допуне Генералног плана Београда 2021.[491] усвојене су на седници Скупштине града Београда, која је одржана 19. септембра 2014 године. У току свог обраћања Скупштини, образлажући измене и допуне Плана, помоћник градског секретара за урбанизам и грађевинске послове, коментарисао је број поднетих примедби грађана.[492].

Пре приступању изради измена и допуна Генералног плана Београда 2021, овај, хијерархијски највиши, урбанистички акт није давао детаљне смернице за уређење подручја Савског амфитеатра (сада намењеног пројекту „Београд на води“). Управо из разлога што је Генералним планом Београда било одређено да је за ово подручје неопходно организовати међународни конкурс, којим би биле дефинисане јасније просторно-програмске смернице за развој овог будућег градског центра - ово подручје није било разрађено ни одговарајућим планом детаљне регулације.

Након усвајања измена и допуна Генералног плана Београда 2021, о будућем изгледу простора није се знало ништа више. Заправо, о њему се знало мање, будући да су тим изменама, из Генералног плана, избрисане основне просторно-програмске одредбе везане за овај простор (одредбе о заштити визура, организовању конкурса, опредељењу ка јавним просторима).

Међутим, ни овако измењени Генерални план Београда 2021 није омогућавао остварење онога што је, кроз медијске најаве, било представљено као будући изглед Савског амфитеатра. Стога је одлучено да се приступи изради Просторног плана подручја посебне намене.

На овај начин, избегнуто је поштовање одредби Генералног плана, односно поштовање даље хијерархије *урбанистичких планова,* а с обзиром да су *просторни планови* хијерархијски изнад генералног, и осталих *урбанистичких планова*[493].

[490] Извештај о јавном увиду у Нацрт Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, Комисија за планове, Скупштина града Београда, 14. август 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[491] Измене и допуне Генералног плана Београд 2021 (*Службени лист града Београда*, бр. 70/14).
[492] Том приликом акцију колективног подношења примедби (у организацији неформалне грађанске иницијативе „Не да(ви)мо Београд”) окарактерисао је као „спамовање”, односно „нежељено затрпавање“ (ауторка ове Студије случаја присуствовала је наведеној седници).
Овој седници, присуствовало је неколико активиста Инцијативе. Они су, у складу са Пословником о раду Скупштине града Београда, затражили да се обрате одборницима. Тај захтев је одбијен (без стављања на гласање). Активисти су стога развили натпис “Стоп инвеститорском урбанизму”. Због тога, седница Скупштине прекинута је на неколико минута. На интернет презентацију Града Београда постављен је извештај са седнице, међутим, он није садржао ниједну информацију о овом покушају грађана да јавно искажу неслагање са процесима трансформације града.
[493] Просторни планови су: Просторни план РС, регионални просторни план, просторни план јединице локалне самоуправе и просторни план подручја посебне намене. Урбанистички планови су: генерални план, план генералне регулације, план детаљне регулације.

3. Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води"

Почетком јуна 2014. године, Влада доноси Одлуку о приступању изради Просторног плана подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту: Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води").[494] Одлуком је одређено да је носилац израде Плана Републичка агенција за просторно планирање (РАПП) која ће и обезбедити средства за његову израду, из буџета Републике Србије, док је рок за његову израду шест месеци.[495]

Републичка агенција за просторно планирање, неколико дана касније, доноси Одлуку о изради Стратешке процене утицаја овог плана на животну средину.[496]

Након спроведеног преговарачког поступка (без објављивања позива за подношење понуда за јавну набавку услуге) у септембру 2014. године, Републичка агенција за просторно планирање потписује Уговор о изради Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води", са јавним урбанистичким предузећем Завод за урбанизам Београда.[497]

Поводом трошкова израде овог плана, Иницијатива Не да(ви)мо Београд упутила је захтеве за информацијом од јавног значаја и то Влади РС, Републичкој агенцији за просторно планирање и ЈУП Завод за урбанизам Београда. На упућене захтеве, једино Влада РС доставља одговор који садржи тражену инфромацију.[498] Републичка агенција за просторно планирање одговара да је та информација већ јавна, с обзиром да је објављена у Службеном гласнику РС, па тврди да нема обавезу да је достави,[499] док ЈУП Завод за урбанизам Београда одговара да не поседује тражену информацију.[500] ЈУП Завод за урбанизам Београда претходно је одбио да достави и тачан износ трошкова израде Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, а исто је учинила и Градска управа Града Београда, након више поновљених захтева.[501] Бојазан је да се, коришћењем изговора уместо достављања тражених информација, желео успорити (или зауставити) процес праћења јавних средстава која су уложена у развој пројекта „Београд на води".

[494] Влада РС, Одлука 05, бр. 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године, (*Службени гласник РС,бр. 58/14).*
[495] *Ibid.*
[496] Републичка агенција за просторно планирање, документ бр. 350-244-2/2014-01, од 05. јуна 2014. године, *Службени гласник РС,бр. 63/14.*
[497] Потписан уговор о изради ПППППН „Београд на води" са Урбанистичким заводом Београда, РАПП - интернет презентација, 08.09.2014. Линк: http://www.rapp.gov.rs/informacije-o-planovima-u-izradi/cid257-83632/potpisan-ugovor-o-izradi-ppppn-beograd-na-vodi-sa-urbanistickim-zavodom-beograda
[498] Влада РС, Генерални секретаријат, Одговор на захтев, документ 61 бр. 07-9547/2014, од 01. септембра 2014. године.
[499] Републичка агенција за просторно планирање, Одговор на захтев, документ бр. 350-468-1/2014-01, од 08. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[500] ЈУП Завод за урбанизам Београда, Одговор на захтев , документ бр. 350-1075/2014, од 28. августа 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[501] Погледати одељак: " Измене и допуне Генералног плана Београда 2021", ове Студије случаја.

Добијени одговор показује да је, за *потребе израде* Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“, крајем августа 2014. године, из текуће буџетске резерве опредељен износ од 60 000 000 (шездесет милиона) динара, а на основу Решења Владе РС.[502]

3.1. Концепт плана - Израда концепта планског документа обавезан је корак након објављивања одлуке о изради планског документа. Ова обавеза прописана је била Законом о планирању и изградњи, на основу којег је донета Одлука о приступању изради Просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ (у даљем тексту Просторни плана подручја посебне намене за „Београд на води)[503]. Правилником о садржини, начину и поступку израде планског документа[504] прописано је да *концепт плана* подлеже стручној контроли, након чега постаје основа за израду *нацрта планског документа* који подлеже даљој законом предвиђеној процедури.

Одлуком о приступању изради Просторног плана подручја посебне намене за пројекат „Београд на води“, утврђено је да се неће приступити изради концепта плана[505], и то у складу са члан 48. став 8. Закона о планирању и изградњи.

Цитирани став Закона наводи оне ситуације у којима се сматра као оправдано неприступање изради концепта плана, а то су следеће: *(8) За израду и доношење мање сложених планских докумената, као и за мање измене планског документа, на основу мишљења вршиоца стручне контроле, није обавезна израда и стручна контрола концепта плана, већ се у складу са одлуком о изради и доношењу, односно измени планског документа, одмах приступа изради нацрта плана.*

Међутим, Одлуком о приступању изради Просторног план подручја посебне намене не приступа се изради *мање сложеног* планског документа, нити су у питању *мање измене* неког постојећег планског документа, већ је у питању израда сасвим новог планског документа – просторног плана подручја посебне намене.

Како предметно подручје није било покривено одговарајућим планским документом, а и оне основне смернице за развој Савског амфитеатра дате одредбама Генералног плана Београда 2021, претходно су измењене или у потпуности укинуте[506], јасно је да се о *мањим изменама* не може говорити ни у смислу развијања просторно-програмских решења за овај простор. Просторним планом подручја посебне намене, предвиђено је давање потпуно новог решења будућег изгледа Савског амфитетара, што овај документ не сврстава у ред *мање сложених.*

[502] Влада РС, Решење 05 број 401-9324/2014, од 21. августа 2014. године, *(Службени гласник РС, бр. 87/14)*
[503] Влада РС, Одлука 05, бр. 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године, (*Службени гласник РС бр. 58/14).*
[504] Правилник о садржини, начину и поступку израде планског документа, (*Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011).*
[505] Став 4. Одлуке Владе РС, 05, бр. 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године (Службени гласник РС, бр. 58/14).
[506] Погледати одељак: Измене Генералног плана Београда 2021, ове Студије случаја.

Додатно, Закон прописује да је о (не)потребности приступања изради концепта плана неопходно прибавити мишљење вршиоца стручне контроле (у овом случају Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре) те стога израда овог дела планског документа не може бити укинута одлуком Владе РС којом се (тек) одлучује о приступању изради истог.

3.2. Правни и плански основ - У тренутку доношења Одлуке[507] о приступању изради Просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ (у даљем тексту Нацрт просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води), за такву Одлуку није постојао законски основ у одредбама тада важећег Закона о планирању и изградњи.

Одлуку о изради Просторног плана подручја посебне намене за Београд на води[508], Влада РС заснива на одредбама члана 46 став 1 ЗПИ[509].

Иако овај члан ЗПИ заиста даје надлежност Влади РС да доноси Одлуку о изради документа (као органу надлежном за његово касније усвајање) он се, међутим, не бави типовима планских докумената и правном основу за њихов одабир.

Наиме, условима за приступање изради Просторног плана подручја посебне намене, бави се члан 21. ЗПИ, који гласи: *„Просторни план подручја посебне намене доноси се за подручје које због природних, културно-историјских или амбијенталних вредности, експлоатације минералних сировина, искоришћења туристичких потенцијала и искоришћења хидропотенцијала или изградње објеката за које грађевинску дозволу издаје министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине, захтева посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора или које је као такво одређено Просторним планом Републике Србије*.“

Обухват територије града Београда, који је Одлуком[510] одређен за реализацију *пројекта „Београд на води“* - нема карактеристике горе наведених подручја, није као такво одређено Просторним планом Републике Србије нити осталим, хијерахијски вишим, плановима РС.

Обавеза усклађивања планских докумената са плановима вишег реда (која је Чланом 21. Закона дата као могућност), обавеза је која је утврђена другим члановима Закона о планирању и изградњи, али и одредбама других закона Републике Србије.

Чланом 3. Закона о планирању и изградњи, прописано је да се територија Републике Србије разрађује на принципима хоризонталне и вертикалне координације. Систем

[507] Влада РС, Одлука 05, бр. 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године, *Службени гласник РС бр. 58/14.*
[508] Влада РС, Закључак 05 Број: 350-3536/2014-1, од 01. маја 2014. *године*
[509] *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС.
[510] Влада РС, Одлука 05, бр. 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године, *Службени гласник РС бр. 58/14.*

планирања у РС је такав да се, полазећи од просторних планова који имају, пре свега, стратешко-развојну и општу регулаторну функцију, преко планова који одређују обухват грађевинског подручја, долази до урбанистичких планова који се баве, искључиво, грађевинским подручјем.

Члан 21 ЗПИ прописује да се *Просторни план подручја посебне намене* доноси за посебне намене а, по правилу, обрађује територију која се налази ван грађевинског подручја. Оваква територија мора бити дефинисана *Просторним планом Републике Србије* (члан.14). Овај став учвршћен је и Законом о просторном плану РС[511] (члан 3 став 2) који одређује да Просторни план РС представља основ за дефинисање стратегија на државном, регионалном и локалном нивоу. Додатно, чланом 33. став 1. ЗПИ прописује да документи ужег морају бити усклађени са документима ширег подручја.

У предметном случају, документи ширег подручја, односно, Просторни план Републике Србије[512] и Регионални просторни план административног подручја Београда[513] – не садрже одредницу која део приобаља Београда, део грађевинског подручја града Београда, издваја као простор који је неопходно разрађивати посебном врстом планског документа - *просторним планом подручја посебне намене.*

У поступку јавног увида[514], правни, односно плански основ приступања изради Просторног плана подручја посебне намене за ”Београд на води”, оспораван је од стране више стотина физичких лица, удружења грађана[515], али и више струковних организација[516].

Комисија за спровођење поступка јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебне намене за Београд на води, одбацила је ове примедбе као неосноване. Образложење Комисије варирало је у односу на институцију којој је упућено, али било је универзално у избегавању директног позивања на Закон о планирању и изградњи.

Уместо у Закону, обрађивач правни основ проналази у Правилнику о садржини, начину и поступку израде планских докумената[517]. Овај Правилник заиста садржи одредбу по

[511] *Службени гласник РС*, бр.88/2010.
[512] *Службени гласник РС*“, бр.88/2010
[513] *Службени лист града Београда*, бр. 57/09 и 38/11
[514] Погледати поднаслов: Јавни увид, овог одељка Студије случаја.
[515] Иницијатива Не да(ви)мо Београд - Извештај о обављеном јавном увиду у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, Републичка агенција за просторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01, од 11. новембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[516] Друштво архитеката Београда, Српска академија наука и уметности, Транспарентност Србија, и друге
[517] Обрађивач је правни основ темељио и на Закључку Владе РС о проглашењу пројекта “Београд на води “ за пројекат од “посебног значаја за РС” (Закључак 05 број: 350-3533/2014 од 01. маја 2014. године), Извештају о обављеној стручној контроли ПППУН за “Београд на води” (погледати поднаслов *Радна група за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“*, овог поглавља Студије случаја), али нигде директно на тада важећем Закону о планирању и изградњи (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС*).

којој Влада РС (као орган надлежан за доношење ове врсте планског документа) може дискрециono одлучити о приступању изради овог типа планског документа[518]. Међутим, (тада важећи) ЗПИ[519] не препознаје ово право. У хијерархији прописа, одредбе *правилник*а не могу се наћи изнад одредби *закона*.

Одговарајући на примедбу о правном основу приступања изради предметног просторног плана подручја посебне намене, упућену од стране Српске академије наука и уметности (САНУ), обрађивач плана (Завод за урбанизам Београда) позива се на Одлуку Владе о изради Просторног плана за „Београд на води" донету *„сходно члановима 21 и 3. став 2 и 46 став 1 Закона о планирању и изградњи"*[520]. Ни овде се обрађивач не позива директно на Закон о планирању и изградњи, већ то чини посредно, тј. преко документа којим Влада РС одлучује о приступању изради ППППН за "Београд на води". При томе, обрађивач погрешно наводи да је Влада РС своју Одлуку засновала на наведеним члановима Закона. Наиме, приликом доношења ове Одлуке[521], Влада РС се позива једино на члан 46. став 1. ЗПИ (којим се уређује право на доношење одлуке о изради планског документа).

Одредбе Закона које су погрешно наведене су члан 35 којим се уређује надлежност над усвајањем планских докумената и, већ описани, спорни члан 21 Закона о планирању и изградњи.

Приликом одговарања на примедбе о законском основу, обрађивач се још позива и на Закључак Владе РС о проглашењу пројекта „Београд на води " за „пројекат од значаја за РС"[522], као и Извештај о обављеној стручној контроли ППППН за „Београд на води"[523].

Међутим, позивање на ова документа наводи на различите недоумице.

[518] Члан 11. став 8. Правилника о садржини, начину и поступку израде планског документа (*Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011*): "*8) drugo područje određeno Prostornim planom Republike Srbije, odnosno područje za koje organ nadležan za donošenje plana utvrdi da postoji potreba planiranja njegovog uređenja ovom vrstom plana"*

[519] Закон о планирању и изградњи,(*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС).*

[520] Примедба бр. 15, подносилац Српска академија наука и уметности. Извор: Извештај о обављеном јавном увиду у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01, од 11. новембра 2014. године.

[521] Влада РС, Одлука 05 број 350-3536/2014-1, од 3. јуна 2014. године, (*Службени гласник РС, бр. 58/14).*

[522] Влада Републике Србије, Закључак 05 број: 350-3533/2014 од 01. маја 2014. године.

[523] Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/2/2014-013, од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Како је већ објашњено[524], позивање на Закључак Владе РС приликом приступања изради *просторног плана подручја посебне намене* имаће основа тек након усвајања измена и допуна ЗПИ[525], који ће такав основ и омогућити.

У погледу извештаја о обављеној стручној контроли овог планског документа, а након његове анализе, може се закључити да се, о усклађености нацрта Просторног плана подручја посебне намене за "Београд на води" са одредбама ЗПИ и документима вишег реда[526], позитивно изјаснило свега три од укупно шест чланова радне групе. Негативно мишљење дао је један члан (у описној форми), док су два члана радне групе пропустила да се изјасне о овом питању[527].

3.2.1. ***Посебне напомене*** **-** Шест месеци након доношења Одлуке о изради Просторног плана за „Београд на води" усвојен је, по хитном поступку, Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи[528].

У контексту развоја *пројекта* „Београд на води", посебно је битна измена коју је овом приликом претрпео, већ поменути, члан 21. Закона којим се уређују услови за приступање изради просторних планова подручја посебне намене. Наиме, списку неопходних карактеристика за утврђивање посебне намене, додато је још да посебна намена може бити утврђена *„за реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за Републику Србију."*

Статус „пројекта од значаја за РС"додељен је и пројекту „Београд на води"[529], 1. маја 2014. године, иако, у тренутку доношења, није било јасно какве правне последице такав статус производи. Тек усвајањем оваквих измена и допуна ЗПИ, законодавац је показао јасну намеру да Влади Републике Србије омогући дискреционо право одлучивања о „републичком" значају пројеката (у будућности). Истовремено, законодавац је пропустио да, овим или другим одговарајућим прописима, утврди прецизне критеријуме за утврђивање таквог статуса.[530]

3.3. Услови надлежних институција - Током трајања процеса припреме Просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту Просторни

[524] Погледати одељак: Закључак Владе РС о утврђивању Пројекта уређења дела приобаља Београда - "Београд на води" за "пројекат од значаја за Републику Србију", ове Студије случаја.
[525] Измене и допуне Закона о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС*, бр. 132/14).
[526]Стручна контрола планског документа обухвата проверу његове усклађености са планским документима ширег подручја, одлуком о изради плана, Законом о планирању и изградњи, стандардима и нормативима, као и проверу оправданости планског решења (члан 49. Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС*).
[527] Погледати поднаслов: Радна група за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", овог поглавља Студије случаја.
[528] *Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14.*
[529] Влада РС, Закључак број: 350-3536/2014-1, 01. мај 2014. године.
[530] Погледати поглавље: Закључак Владе РС о утврђивању Пројекта уређења дела приобаља Београда - "Београд на води" за "пројекат од значаја за Републику Србију", ове Студије случаја.

план подручја посебне намене за „Београд на води), због великог значаја овог пројекта за Републику Србију, инсистирано је на потреби да се „у најкраћем могућем року“[531] прибаве сви неопходни услови надлежних институција.[532]

На јавној презентацији Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“[533], представници Републичке агенције за просторно планирање, носиоца израде плана, саопштили су да су прикупљени услови преко 75 надлежних институција “у рекордно кратком року”[534].

Наведени услови надлежних институција нису били део документације доступне јавности током трајања јавног увида у план. Додатно, Агенција је, не наводећи исправан законски основ за такав став, одбила да исте достави у одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја[535].

Одредбе Закона о планирању и изградњи и пратећих правилника, не дају прецизна упутства о томе који су то прилози, односно делови документационе основе[536], који (уз обавезан текстуални и графички део нацрта плана) морају бити доступни јавности у току трајања јавног увида у нацрт планског документа. Оваква нејасноћа има за последицу арбитрарно тумачење обавезе излагања услова који се, од надлежних институција, прикупљају ради израде нацрта планског документа.

У пракси, необјављивање ових прилога означава и немогућност контроле (честих) неслагања у погледу решења усвојених од стране обрађивача планског документа и оних која су препоручена од стране надлежних институција.

Излагањем услова надлежних институција као саставног дела документације доступне током јавног увида, остварила би се већа транспарентност у раду јавних институција укључених у процес планирања, што је и сврха успостављања институције јавног увида.

---

[531] Шеф Кабинета градоначелника Београда. Извор: *Београд на води*, Интернет презентација Републичке агенција за просторно планирање, *Београд на води*, 01.07.2014. http://www.rapp.gov.rs/sr-Latn-CS/aktuelnosti/cid258-83591/beograd-na-vodi

[532] *Београд на води*, Интернет презентација Републичке агенције за просторно планирање, 01. јул 2014. Линк: http://www.rapp.gov.rs/sr-Latn-CS/aktuelnosti/cid258-83591/beograd-na-vodi

[533] Јавна презентација планског документа организује се најмање једанпут и најмање 10 дана пре истека јавног увида (члан 66. Правилника о садржини, начину и поступку израде планског документа, *Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011*). Јавна презентација Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“ и Извештаја о стратешкој процени утицаја ППППН за „Београд на води“ на животну средину, одржана је 13. октобра 2014. године, у великој сали Градске управе Града Београда, у 12 часова. Јавну презентацију организовао је носилац израде плана – Републичка агенција за просторно планирање.

[534] Извор: сведочење чланова Иницијативе Не да(ви)мо Београд, присутних на Јавној презентацији.

[535] Републичка агенција за просторно планирање, Одговор на захтев, документ бр.350-468-2/2014-01. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[536] Члан 34. Правилника о садржини, начину и поступку израде планског документа (Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011).

До (привидног) неслагања између услова надлежних институција и решења усвојених у коначној верзији планског документа, може доћи и због процеса „преговора" између институција (оних надлежних за издавање услова и оних надлежних за израду плана) који се обављају током трајања процедуре израде плана, и то, по правилу, „иза затворених врата". Ово неслагање може бити само привидно, и то онда када за њега заиста постоји оправдање које је у складу са правилима струке и одговарајућим прописима. Међутим, ради смањења недоумица, неопходно је омогућити благовремени увид у процес током којег је надлежна институција најпре обавезала обрађивача планског документа на поштовање једних услова, да би их касније оповргла.

Тако је и у процесу јавног увида у Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води", дошло до извесног неслагања у погледу испуњавања услова о ширини заштитног појаса десне обале реке Саве. Наиме, услови ЈВП Београдводе[537] предвиђали су обавезно формирање парцеле јавне намене (водног земљишта) у ширини од 30м, која би служила заштити од поплавног таласа. Овај услов поштован је током израде Нацрта планског документа која је била доступна током трајања јавног увида. Међутим, у усвојеној верзији Просторног плана подручја посебне намен за „Београд на води"[538] дошло је до одступања од овог услова. Наиме, изузетак је направљен у зони блока 21[539], где је ширина заштитног појаса смањена на 20м.

Овакво смањење заштитног појаса за чак трећину ширине (са 30 на 20м), не може се сматрати мањим корекцијама услова. При томе, намеће се питање зашто оваква могућност није била предвиђена или дата као могућност и првобитним условима надлежне институције.

Иако иначе похвално, поступање „у рекордном року", није квалитет који би требало посебно истицати, посебно када уколико таквим поступањем дође до повреде права грађана на транспарентност процеса. Потпуна транспарентност процеса који се односе на предмете од „посебног значаја за РС"[540], морала би бити приоритет за све учеснике у истом.

3.4. Документациона основа - Мастер план - Институције РС, односно града Београда, надлежне за послове планирања града, свој рад на планирању подручја предвиђеног за реализацију „Београда на води", започеле су доношењем Одлуке о приступању изради Просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту Просторни плана подручја посебне намене за „Београд на води)[541].

[537] Извештај о обављеном јавном увиду у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка комисија за просторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01, од 11. новембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[538] Влада РС, Уредба 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године, *(Службени гласник РС, бр.7/15).*
[539] Током процеса јавног увида, промењене су ознаке блокова. Тако блок 21, у усвојеном ППППН за "Београд на води" , носи ознаку блок 19.
[540] Влада РС, Закључак 05 Број: 350-3536/2014-1, од 01. маја 2014. *године*
[541] Влада РС, Одлука 05 број 350-3536/2014-1, од 3. јуна 2014. године, (*Службени гласник РС, бр. 58/14).*

Претходно јесу приступиле изради измена Генералног плана Београда 2021, али тим изменама одреднице о овом подручју само су укинуте.[542]

Израда просторног плана подручја посебне намене први је званичан плански документ чији би крајњи резултат било утврђивање будућег изгледа Савског амфитеатра. Одлука о приступању изради Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води", донета је 03. јуна 2014. године.

Међутим, захваљујући медијима, домаћа јавност је већ више месеци била „упозната" са будућим изгледом Савског амфитеатра. Наиме, 13. марта 2014. године, дневни лист „24 сата"[543] објавио је посебан додатак о овом пројекту од (будућег) „националног значаја" за који су изјаве дали бројни учесници у развоју пројекта[544].

Са аспекта транспарентности процеса, проблематично је што је иностранa публика са детаљима пројекта упозната и пре домаће.[545]

Сазнање да је, у марту 2014. године[546], већ увелико у току конкурс за будући „лендмарк" Београда, добија додатну димензију уколико се упореди са информацијом да је на основу Генералног плана Београда 2021. било обавезно спровести међународни конкурс за решавање изгледа Савског амфитеатра, а да је укидање ових одредби најављено у априлу 2014. године, када је привремени орган града Београда донео Одлуку о изради измена и допуна Генералног плана Београда 2021.[547] Усвајањем измена и допуне Генералног плана Београда 2021., у септембру 2014. године, домаћа и стручна јавност остала је ускраћена за могућност да предложи своју визију развоја Савског амфитеатра.[548]

---

[542] Погледати одељак: *02 Измене и допуне Генералног плана Београда 2021.*, ове Студије случаја.

[543] На насловној страни специјалног додатка налази се грб града Београда. Није утврђено да ли је израда додатка била плаћена као реклама.

[544] Погледати поднаслов: Инвеститор (страни партнер), овог одељка Студије случаја.

[545] Медији наводе да је „мастер план" пројекта „Београд на води" имао "светску премијеру" на Међународном сајму некретнина у Кану (MIPIM), где га је представио председник Привременог органа (*Београд на води хит у Кану*, Политика, 13. март 2014. године). Претпремијера се одиграла у Дубаију, неколико недеља пре премијере, а овој презентацији присуствовао је и први потпредседник Владе РС (Дневне новине 24 САТА, 13. марта 2014. године.
Линк: http://www.e24.24sata.rs/issue.php?issue=24sata_130314).

[546] У марту 2014. године медији преносе и следеће саопштење прес службе Владе Србије:
„На представљању Мастер плана истовремено су приказана и идејна решења за кулу „Београд" и тржни центар. Како се наводи у саопштењу прес службе Владе Србије, фирма „Eagle Hills", која ће градити „Београд на води", расписала је конкурс за архитектонска решења за два објекта – кулу„Београд" и тржни центар. На конкурсу су учествовале најпознатије фирме у свету, а међу њима и она која је дала архитектонско решење зазграду Бурџ Калифа „Сом" и која је у целом свету позната по изградњи кула и лендмарк зграда.
Укупна површина „Београда на води", укључујући стамбени и пословни простор, износиће 1.850.000 метара квадратних. Дужина булевара износиће 1,8 километар, а ширина 40 метара. Градиће се у три велике фазе, а прва у пет етапа", наводи се у саопштењу."

[547] Одлука о изради измена и допуна Генералног плана Београда 2021 (Службени лист града Београда, бр. 36/14).

[548] Погледати одељак: Измене и допуне Генералног плана Београда 2021, ове Студије случаја.

Укидање конкурса је тада правдано реченицом: *„Неопходно је да се кроз даљу планску разраду дефинишу локације за које ће бити расписани архитектонски конкурси у оквиру подручја Савског амфитеатра, а у сарадњи са надлженим институцијама.“*[549]

Међутим, конкурс о којем је домаћа јавност могла да сазна из медија, није био отвореног, већ затвореног типа. Иако се на конкурсу бирало најбоље решење за будући лендмарк Београда, њега нису расписале надлежне институције Републике Србије, односно града Београда, већ „инвеститор“.[550]

Проблем због којег домаће институције Републике Србије, нису могле да распишу овакав конкурс, је можда тај што у марту 2014. године, за надлежне институције, не постоји предмет конкурса. Наиме, у тренутку ових медијских навода, не постоји плански документ којим би било утврђено постојање, позиција и карактеристике „Куле Београд“.

Као што је већ објашњено, Одлука о изради Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“[551] донета је 3. јуна 2014. године, односно месецима након што је јавност о будућем изгледу Београда, већ све сазнала.

Након што је, у обновљеној згради Београдске задруге[552], изложена макета пројекта „Београд на води“,[553] није више постојала сумња да су кључне одлуке о будућем изгледу овог вредног дела Београда, биле донете месецима пре него што су институције Републике Србије и града Београда, оне чија је надлежност и сврха оснивања управо планирање развоја града, добиле прилику да у овом процесу учествују.

Постојање оваквог документа, односно *Мастер плана*, било је очигледно током читавог процеса припреме, израде и усвајања Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води”. Међутим, овај документ никада није био учињен доступним јавности.

Разлог за то је можда и чињеница да наше законодавство, урбанистичка и планерска пракса, не препознају термин *мастер план*, нити постојање другог документа који би садржао жеље или захтеве инвеститора, а који би се користио приликом припреме плана. Наши закони не прописују ни методологију израде таквог документа, његов садржај, начин одређивања цене, па ни друге чиниоце који би гарантовали његово савесно и транспарентно коришћење.

[549] Поглавље „7.1.10 Савски амфитеатар, Прокоп (7)“, поднаслов „Савски амфитеатар и део новобеоградског центра на левој обали Саве“, став 4, Генерални план Београда 2021(Службени лист града Београда, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14).
[550] Погледати поднаслов: Инвеститор (страни партнер), овог одељка Студије случаја.
[551] Влада РС, Одлука 05 број 350-3536/2014-1, од 3. јуна 2014. године, Службени гласник РС, бр. 58/14.
[552] Погледати одељак: Донације „страног партнера“, поднаслов: Реконструкција објекта Београдске задруге, ове Студије случаја.
[553] Откривена макета: Ово је Београд на води, Блиц, 27. јун 2014. године.

Ипак, представници Републичке агенције за просторно планирање и Завода за урбанизам, наводе *Мастер план* као део документационе основе[554] Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“. Они то чине како у самом нацрту плана, тако и током усмених презентација планског документа.

Тако у Нацрту извештаја о стратешкој процени утицаја Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“ на животну средину[555], на страни 7, у делу „Правни и плански основ, разлози за израду, стоји: *„Belgrade Waterfront Concept Masterplan, Eagle Hills, Abu Dhabi 2014, Belgrade Waterfront Detailed Masterplan, Eagle Hills, july 2014, (http://www.belgradewaterfront.com)”*.

Такође, текст Нацрта извештаја о стратешкој процени утицаја, био је илустрован приказима будућег изгледа Савског амфитеатра, испод којих је јасно било назначено да је њихов извор - *Мастер план* компаније Eagle Hills. Међутим, усвојена верзија документа[556] је измењена на начин да је *Мастер план* обрисан са листе докумената који су консултовани током израде плана, док су пратеће фотографије обрисане или замењене другим[557].

У оквиру јавне презентације Просторног плана подручја посебан за „Београд на води“, која је одржана 13. октобра 2014. године у великој сали Градске управе града Београда[558], *Мастер план* је експлицитно наведен као основ израде овог планског документа и то од стране руководилаца његове израде[559], као и представника носиоца израде[560].

И у записнику са седнице радне групе за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене за „Београд на води“, наводи се да је директор Завода за урбанизам Београда нагласио да је *“полазни основ за израду Нацрта плана био Мастер план, односно елементи просторно-програмског решења који су сукцесивно добијани од инвеститора”*.[561]

---

[554] „Документациона основа је хронолошки систематизован скуп материјала и докумената који су коришћени за израду планског документа и који се односе на процедуру стручне контроле, јавног увида и доношење планског документа” (члан 34. Правилника о садржини, начину и поступку израде планског документа, *Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011*)

[555]Нацрт Извештаја о стратешкој процени утицаја Просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, био је доступан током трајања јавног увида у ППППН за “Београд на води”, у сали Градске скупштине, као и на интернет презентација Републичке агенције за просторно планирање.

[556]Извештај о стратешкој процени утицаја Просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, Републичка агенција за просторно планирање, интернет презентација. Линк: http://www.rapp.gov.rs/sr-Latn-CS/zasticena-i-turisticka-podrucja/cid294-83596/prostorni-plan-podrucja-posebne-namene-ureenja-dela-priobalja-grada-beograda-podrucje-priobalja-reke-save-za-projekat-beograd-na-vodi

[557] Приказ 3д модела „Београда на води“ налази се на насловној страни усвојеног документа, али не садржи и објашњење порекла приказа.

[558] Аудио запис доступан у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[559] Завод за урбанизам Београда

[560] Републичке агенције за просторно планирање

[561] Записник са седнице радне групе за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на

У септембру 2014. године, постојање *Мастер плана* помиње се и на званичној интернет презентацији Републичке агенције за просторно планирање и то као један од разлога због којих ће *„израда Нацрта ППППН „Београд на води" (бити) могућа и у краћим роковима од рокова утврђених Одлуком о изради Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води""* [562].

Упркос сопственим писаним и усменим наводима, Републичка агенција за просторно планирање[563] (као носилац израде) и Завод за урбанизам Београда (као обрађивач плана), у одговорима на одговарајуће захтеве за приступ информацијама од јавног значаја, у потпуности негирају постојање оваквог документа[564].

По објављивању Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води"[565], постало је јасно да је кројење планских докумената на основу „улазних података инвеститора" део уговорне обавезе коју је Република Србија, његовим потписивањем, прихватила. Додатно, Република Србија се обавезала да ће званична планска документа остати отворена и за све евентуалне измене планских докумената, захтеване од стране "инвеститора" у будућности. Такав поступак јасно је описан чланом 10.3. Уговора: *"Стратешки партнер је предвидео улазне податке за мастер-план Пројекта ("Планиране непокретности") и да РС обезбеди унос планираних непокретности у Регулациони план*[566]*. Стратешки партнер има право на измену спецификације Планираних непокретности у каснијим фазама, коју сматра примереном за потребе реализације Пројекта."*

У тренутку доношења Одлуке о изради Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води", током израде, па и након усвајања овог планског документа, са „инвеститором" пројекта „Београд на води" још увек није био потписан документ којим би таква његова улога била и потврђена[567]. Међутим, да ли је одређено лице изразило намеру да инвестира у неко подручје или је ту намеру озваничило и уговором не утиче на чињеницу да институције Републике Србије немају законски основ да израду планских докумената заснивају на улазним подацима добијеним од стране трећег лица, а да то истовремено проглашавају „посебним значајем за Републику Србију".

води", Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/3/2014-013 од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[562] Потписан уговор о изради ППППН „Београд на води" са Урбанистичким заводом Београда, Интернет презентација Републичке агенције за просторно планирање, 08. септембар 2014. Линк: http://www.rapp.gov.rs/informacije-o-planovima-u-izradi/cid257-83632/potpisan-ugovor-o-izradi-ppppn-beograd-na-vodi-sa-urbanistickim-zavodom-beograda

[563] Републичка агенција за просторно планирање, документ бр.350-468-2/2014-01. Одговор на захтев доступан у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[564] Урбанистички завод Београда, Одговор на захтев, документ бр.350-851/14. Доступно у архиви НВО Транспарентност Србија.

[565] Уговор о заједничком улагању у „Београд на води", Влада РС 05 бр. 336-4674/2015-1, 27.04. 2015.

[566] Нетачно навођење врсте планског документа последица је неадекватног званичног превода Уговора са енглеског на српски језик. Важећа верзија Уговора је она на енглеском језику.

[567] Погледати поднаслов: Инвеститор (страни партнер), одељка: Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води", ове Студије случаја.

3.5. Инвеститор (страни партнер) - Одредбе ЗПИ дефинишу појам инвеститор као "лице за чије потребе се гради објекат и на чије име гласи грађевинска дозвола."[568]

У тренутку усвајања Просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води)[569] (према јавно доступним информацијама) између представника Републике Србије, односно Града Београда, и трећег лица (локалног или страног партнера) није био закључен уговор којим би била уређена права, обавезе и међусобни односи у спровођењу пројекта „Београд на води".

Ипак, појам *инвеститор* нашао је место у званичном планском документу за „Београд на води".

Наиме, у текстуалном делу Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води"[570], у поглављу „3.3. Утицај посебне намене на економију и привредне системе", у делу „Финансијска анализа пројекта од значаја за Београд", наводи се: *Вредновање земљишта засновано је на производној цени инвестиције како* ***је инвеститор (страни партнер)*** *вреднује; процењеној тржишној вредности пословно - комерцијалних садржаја (на бази вредности београдских некретнина и вредности упоредивих делова овог пројекта са реализованим на светском тржишту, а за које не постоје одговарајуће цене на домаћем тржишту); минималној (планској) профитној стопи инвеститора и модалитетима поделе профита између инвеститора и града (на бази учешћа улагача у трошковима заједничког пројекта или поделе добити).*

Процес преговора са „инвеститором", описује и директор Урбанистичког завода Београда у интервјуу у дневном листу Политика[571]. Поводом ових навода, организација Транспарентност Србија затражила је од Урбанистичког завода Београда информацију о томе по ком правном основу, са каквим овлашћењима и на који начин је Завод водио преговоре са инвеститором, односно информацију о томе на који начин је инвеститор вршио притиске на Завод, као и копију захтева за исправком, уколико информација објављена у дневном листу "Политика" није истинита.[572] Директор Завода саопштио је да ова институција, у току израде плана, није добијала документа од стране других правних и физичких лица. Директор је одбио позив да објави деманти навода о

[568] Члан 2 став 1 тачка 21 Закона о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС).*

[569]Влада РС, Уредба 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године*, Службени гласник РС, бр.7/15.*

[570] Влада РС, Уредба, 31. децембар 2014. године, (*Службени гласник РС, бр.7/15)*. Иста формулација била је коришћена и у Нацрту планског документа доступном током трајања јавног увида.

[571] „Одређена решења предвиђена ППППН за „Београд на води" су последица компромиса између жеља инвеститора и домаћег законодавства, односно стручних ставова Урбанистичког завода Београда, за које су слуха имали како инвеститор тако и градоначелник Београда." (директор Завода за урбанизам Београда, интервју - Београд на води неће бити џунгла облакодера, Политика, 05.10.2014.године)

[572]Просторни план за Београд на води плод притисака и компромиса са „инвеститором"?, Транспарентност Србија, 28. октобар 2014.

прављењу "компромиса" између жеља инвеститора и закона РС, уз образложење да то спада у информације од јавног значаја.[573]

3.6. Радна група за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" - Према одредбама ЗПИ[574], стручну контролу просторног плана подручја посебне намене врши министарство надлежно за послове просторног планирања. Законом није ближе дефинисан овај поступак, нити су прописани критеријуми за одабир запослених или избор трећих лица која би приступила наведеном задатку.[575]

Дана 18. септембра 2014. године за потребе стручне контроле Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту Нацрт просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води), формирана је радна група за његову стручну контролу[576]. Решење о образовању радне групе донето је на основу члана 49. Закона о планирању и изградњи, члана 23 Закона о државној управи и члана 28 Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, који даје право руководиоцу, директору органа у саставу или директору службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе да оснује "*посебну радну групу и у њу именује стручњаке у одговарајућим областима да би пружили стручну помоћ у најсложенијим пројектним задацима*."[577]

Решењем, а у складу са Законом о планирању и изградњи[578], је дефинисано да је предмет стручне контроле:

- провера усклађености планског документа са планским документима ширег подручја
- провера усклађености планског документа са одлуком о изради плана
- провера усклађености планског документа и његових решења са Законом, стандардима и нормативима
- провера оправданости планских решења

[573] Урбанистички завод Београда, Одговор на захтев, документ бр.350-851/14. Доступно у архиви НВО Транспарентност Србија.
[574] Члан 49. Закона о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС).*
[575] Истовремено, уређивању рада Комисије за планове јединице локалне управе законодавац посвећује цео члан 52. Закона о планирању и изградњи.
[576] Решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/1/2014-13, од 18. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[577] Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, (*Службени гласник РС, бр. 81/2007 - пречишћен текст, 69/2008, 98/2012 и 87/2013).*
[578] Члан 49. Закона о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС).*

Увидом у званичне примедбе чланова радне групе[579] наведене у Извештају о извршеној стручној контроли[580], може се констатовати следеће:

- да је у раду радне групе, учествовало шест од седам чланова именованих у радну групу за стручну контролу[581]

- да се о усклађености Нацрта Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води" и његових решења са планским документима ширег подручја, одлуком о изради плана, Законом, стандардима и нормативима[582], позитивно изјаснило три члана радне групе, један члан је дао негативно мишљење у описној форми, док се два члана нису изјаснила

- да је један члан радне групе дао позитивно мишљење о упућивању Нацрта Просторног плана подручја посебне намене за "Београд на води" у процедуру јавног увида, да су три члана радне групе дала позитивну оцену уз напомену да је неопходно уважити њихове примедбе, да је један члан дао негативно мишљење у описној форми, док један члан није изнео закључак

Извештај о обављеној стручној контроли Нацрта просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води"[583] садржи закључак о будућим корацима у вези са нацртом плана. Међутим, садржај овог закључка није у потпуности у складу са чланом 58 став 3. Правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената[584]. Наиме,

[579] За чланове ове радне групе именовани су: проф. др Дејан Ђорђевић, редовни професор Географског факултета БУ - председник радне групе; проф. др Владан Ђокић (изабран, није присуствовао седницама нити учествовао у раду радне групе), редовни професор, декан Архитектонског факултета БУ; мр Ненад Крчум, директор Дирекције за изградњу, урбанизам и грађевинско земљиште Смедерево ЈП; мр Зоран Рубињони, Центар за планирање урбаног развоја - ЦЕП д.о.о., Београд; др Душан Ђурић, директор Института за водопривреду "Јарослав Черни" а.д.; др Александру Вуја, ванредни професор Архитектонског факултета БУ; проф. др Мирко Јокановић, ванредни професор у пензији

[580] Извештај о извршеној стручној контроли у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, бр. 350-01-516/2/2014-013, од 23. септембра.2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[581] Решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/1/2014-13, од 18. септембра 2014. године.

[582] "Стручна контрола планског документа обухвата проверу његове усклађености са планским документима ширег подручја, одлуком о изради плана, Законом о планирању и изградњи, стандардима и нормативима, као и проверу оправданости планског решења." (Члан 49. Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС*).

[583] Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, бр. 350-01-516/2/2014-013, од 23. септембра.2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[584] Члан 58. став 3. Правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената одређује да је: „Саставни део извештаја, односно закључка комисије из претходног става, (јесте и) закључак: да је потребно након поступања по извештају о ивршеној стручној контроли, поново обавити стручну контролу, односно проверити усклађеност концепта и нацрта плана са извештајем о извршеној стручној

Закључак гласи: *„Радна група оцењује да се Нацрт плана, након поступања у складу са одредбама чланова Радне групе и образложењем обрађивача Плана датим на седници Радне групе, може упутити у даљи поступак.“* [585]

Радна група, оваквим својим закључком, није предвидела поновну контролу уклађености Нацрта Плана са примедбама које је претходно изнела у оквиру Извештаја о обављеној стручној контроли нацрта планског документа, а како предвиђа горе цитирани члан Правилника.

Седница радне групе, одржана је 22. септембра 2014. године. Ова седница (одржана свега четири дана након формирања радне групе[586]) била је једина седница на којој је радна група о својим налазима расправљала.[587] Како је наведено у записнику са исте *„обрађивач* (јесте) *добио прилику да се захвали свима на извршеној стручној контроли планског документа, као и да одговори на примедбе које су изнете“,*[588] међутим, ти одговори нису забележени овим Записником нити другим документом.

Оваквим поступањем, јавност је ускраћена за информацију на који начин је обрађивач одговорио на примедбе радне групе за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води”, односно да ли је и на који начин суштински остварена контролна улога вршиоца стручне контроле планског документа.

Након анализе појединачних мишљења чланова радне групе о даљем поступању у вези са нацртом овог планског документа, датих у оквиру Извештаја о извршеној стручној контроли, ово питање добија посебан значај. Наиме, извештај показује да већина чланова радне групе јесте дала позитивно мишљење на Нацрт плана, међутим, свој став већина је допунила констатацијом да је неопходно претходно уважити изложена мишљења и сугестије.

Записник са седнице радне групе[589] не даје довољно информација о процесу усклађивања мишљења вршиоца стручне контроле и обрађивача нацрта планског

контроли; или, да се даје позитивно мишљење на концепт плана, на основу којег је потребно урадити нацрт плана односно да се даје позитивно мишљење на нацрт плана и да се нацрт може упутити у процедуру јавног увида.” (*Службени гласник РС*, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011)

[585] Ibid.

[586] Решење Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/1/2014-13.

[587] Записник са седнице радне групе за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“,, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/3/2014-013 од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[588] Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, бр. 350-01-516/2/2014-013, од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[589] Записник са седнице радне групе за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/3/2014-013 од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

документа. Међутим,даје информације о могућој атмосфери у којој се овај процес одвијао.

Наиме, записник показује да су седници присуствовали чланови радне групе, представници носиоца израде плана[590] и обрађивача[591], представници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, али и главни архитекта града Београда, као и представник друштва „Београд на води" д.о.о.[592]

С обзиром на специфичност задатка обављања независне стручне контроле нацрта планског документа из надлежности Владе Републике Србије, упитна је оправданост присуства представника Градске управе, а посебно представника привредног друштва „Београд на води" д.о.о. чији је статус у овом процесу једнак статусу инвеститора.[593]

На крају исте седнице, извршено је и гласање.

Одлучено је са пет гласова „за" и једним „уздржан" да се *„Нацрт плана може упутити у даљу процедуру прописану Законом".*[594]

3.7. Јавни увид - Јавни увид у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту Нацрт просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води), одржан је у периоду од 26. септембра до 28. октобра 2014. године, у просторијама Градске управе града Београда. Нацрт Плана био је доступан грађанима сваког радног дана, између 9 и 14 часова. Одвојен је и један датум за одржавање јавне презентације Плана и то понедељак, 13. октобар, у 12 часова. Нацрт Плана био је доступан на интернет адреси Републичке агенције за просторно планирање, а обавештење о одржавању јавног увида оглашено је у дневном листу Политика.[595]

[590] Републичка агенција за просторно планирање
[591] Завод за урбанизам Београда
[592] Привредно друштво „Београд на води" д.о.о. основано је Одлуком Владе 05 бр. 02-4889/2014-1 од 26.јуна 2014. године, уз уплаћивање оснивачког улога од милион динара. Друштво је освновано ради обављања послова на пројекту уређења савског приобаља, од Бранковог моста до комплекса Београдског сајма. Одлуком Владе, за в.д. директора постављен је Александар Трифуновић. Оснивачким актом прописано је да директора поставља скупштина друштва, коју бира Влада, али подаци о члановима скупштине остали су непознати све до тренутка постављања нових, када је већински власник друштва постала фирма Белгрејд Вотерфронт Капитал Инвестмент ЛЛЦ (Belgrade Waterfront Capital Investment LLC - BWCI), регистрована у Уједињеним Арапским Емиратима.
[593] Интересантан је податак да "Београд на води" д.о.о., у тренутку одржавања ове седнице, "још увек нема запослених". Такву тврдњу износи в.д. директора друштва у одговору на захтев за приступ информацији од јавног значаја од стране иницијативе "Не да(ви)мо Београд". "Београд на води" д.о.о. документ бр. 47/2014, од 24. октобра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[594] Записник са седнице радне групе за стручну контролу, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, бр. 350-01-516/3/2014-013, од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[595] Записник са јавне седнице Комисије за спровођење поступка јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр. 350-244-241-1/2014-01, од 07. новембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Увидом у извештај о обављеном јавно увиду у Нацрт Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води"[596], може се контатовати да је на Нацрт овог планског пристигло неколико хиљада појединачних примедби. Међутим, тачан број упућених примедби није приказан у тексту овог извештаја.

На јавној седници, током уводног излагања, представници носиоца израде овог планског документа, Републичке агенције за просторно планирање, саопштили су да је примљен укупан број од 48 примедби на Нацрт Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води". Тај податак пренет је, стога, и путем медија.[597] Из Извештаја о обављеном јавном увиду[598], међутим, јасно је да је тај број последица (административног) спајања појединачних приговора и да је стваран број тачака, које су сматране спорним - много већи.

Поред бројних институција, правних и физичких лица, примедбе су послали и Српска академија наука и уметности (22 стране[599], односно 49 тачака), Удружење архитеката Србије и Друштво архитеката Београда (12), Транспарентност Србија (4), грађанска иницијатива Не да(ви)мо Београд (13 примедби), привредно друштво „Београд на води" д.о.о. (98 примедби).[600]

Као и током јавног увида у Нацрт измена и допуна Генералног плана Београда 2021., све примедбе грађана (али и институција) које су проблематизовале суштинске одредбе Нацрта Просторног плана подручја посебне намене за Београд на води - одбачене су. Образложења обрађивача о разлозима одбацивања или делимичног прихватања примедби, оцењена су, од стране подносилаца примедби, као незадовољавајућа, непотпуна и генеричка. Наиме, на нека од суштинских питања (као што је свакако и законски, односно плански основ приступања изради нацрта овог плана) обрађивач је припремио образложења која не представљају одговор на поднету примедбу, већ вид одбацивања одговорности над доношењем одлука. Овде се пре свега мисли на често позивање на закључак Владе РС о проглашењу пројекта „Београд на води" за „пројекат од значаја за РС"[601], као и на извештај радне групе за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води"[602].

[596] Извештај о обављеном јавном увиду у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[597] САНУ изнела 22 странице примедаба на "Београд на води", Политика, 06.11.2014.
[598] Извештај о обављеном јавном увиду у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01, од 11. новембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[599] *Ibid.*.
[600] Извештај о обављеном јавном увиду у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за прсоторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01, од 11. новембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[601] Влада РС, Закључак 05 Број: 350-3536/2014-1, 01. мај 2014. године
[602] Извештај о извршеној стручној контролиу Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води",

Док са једне стране, на неке од суштинских примедби, нису дата задовољавајућа образложења, са друге стране, образложења у потпуности изостају у ситуацијама у којима обрађивач, прихватањем примедбе, у целости излази у сусрет привредном друштву „Београд на води" д.о.о., који је субјект који остварује директну корист усвајањем Просторног плана за „Београд на води".

Једна од таквих, прихваћених, примедби је и примедба 17.3.: *"Потребно је кориговати површину надземног дела за блок 15. У нацрту је дата БРГП (бруто развијена грађевинска површина - прим.аут.) од 56 246 m2, а по идејном пројекту чија је израда у току, предвиђена је БРГП од сса 68 000 m2."*[603]

Пракса утемељена у одредбама Правилника о садржини, начину и поступку израде планског документа[604], дозвољава да се оваква примедба усвоји без образложења и утемељења у плановима вишег реда.

Међутим, до тренутка излагања на јавни увид, нацрт планског документа пролази неколико нивоа провера од стране стручних лица. Најпре су то сва лица задужена за њихову непосредну израду, затим руководиоци израде и најзад вршиоци стручне контроле планског документа, након чијег се одобрења он упућује у процедуру јавног увида.

Одлука да се прихвати примедба којом се тражи увећање укупног броја изграђених квадрата на парцели и то за чак за 20% у односу на првобитно утрђен максимум, отвара простор за спекулације о разлозима такве одлуке одговорних лица.

Јасно је да постоји могућност да разлози за овакво поступање имају утемељење у важећим планским и законским решењима. Међутим, једино би се давањем прецизног образложења могла уклонити сумња да се ради о компромису, односно уступцима трећем лицу.

Посебно треба нагласити чињеницу да представник друштва „Београд на води" д.о.о. у цитираној примедби, експлицитно наводи да је у току израда идејног пројекта за објекат[605] чија је површина предмет примедбе.

Међутим, услови за изградњу овог објекта биће „званично" дефинисани тек по окончању процеса јавног увида, односно онда када Просторни плана подручја посебне намене за „Београд на води" буде и усвојен. Другим речима, израдом плана дефинишу

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/2/2014-013, од 23. септембра.2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[603] Примедба број 17.3. страна 45. Извештаја о обављеном јавном увиду у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", (РАПП, документ бр.350-244-244-1/2014-0, од 11. новембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[604] Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011.

[605] Испоставиће се да је ово први објекат пројекта "Београд на води", односно стамбено - пословни објекат "Стамбене куле 1А.01 - Кула А и Кула Б" (ГП-1), чији је камен темељац постављен 27. септембра 2015. године.

се услови изградње, односно управо они подаци неопходни да би се приступило изради идејног пројекта. Прописи РС не познају ситуацију у којој се званичан плански документ израђује са сврхом институционализовања идејног решења инвеститора.[606]

3.8. Јавна седница Комисије за спровођење поступка јавног увида - Учествовање у јавном увиду, односно на јавној седници, једини је алат који грађани могу да користе уколико желе да изразе своје мишљење о развоју града, а на чије организовање обавезује закон.

С обзиром на обим и значај пројекта „Београд на води"[607], било је очекивано да ће о њему бити покренут шири друштвени дијалог.

Међутим, дијалог је у потпуности изостао, а учешће грађана у процесу дефинисања будућег изгледа овог вредног дела Београда, сведено је на учешће у јавним увидима у планску документацију израђену за потребе овог пројекта. Прецизније, на два јавна увида.

Прва таква прилика био је јавни увид у Нацрт измена и допуна Генералног плана Београда 2021[608] Јавна седница, на којој су грађани могли да дају образложење претходно поднетих примедби, трајала је више од шест сати и њој је присуствовало више стотина грађана. Међутим, по завршетку седнице, грађани су са разочарењем могли да констатују да се њихово учешће у јавном увиду користи искључиво у сврху давања легитимитета предлогу планског документа, а да се стварном мишљењу грађана није посветила искрена пажња[609].

Јавна седница, у оквиру Јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту: Нацрт просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води), одржана је 5. новембра 2014. године[610].

Активисти Иницијативе Не да(ви)мо Београд који су присуствовали седници су бурно реаговали. Није било могуће чути став обрађивача планског документа о појединачним примедбама на Нацрт плана. Подносиоци примедби нису били у могућности да своје примедбе

[606] Погледати поднаслов: Документациона основа – Мастер план, овог одељка Студије случаја.
[607] Пројекат "Београд на води" проглашен је пројектом од "значаја за Републику Србију" Закључком Владе РС 05 број: 350-3533/2014 од 01. маја 2014. године.
[608] Погледати одељак: " Измене и допуне Генералног плана Београда 2021.", ове Студије случаја.
[609] Комисија за одбрану Београда и губљење времена, Контрапрес, 27.07.2015.године Линк: http://www.kontrapress.com/clanak.php?rub=GRADovanje&url=Komisija-za-odbranu-Beograda-na-vodi-i-gubljenje-vremena
[610] Активисти Иницијативе Не да(ви)мо Београд сматрају да је Одлука о изради Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води" незаконита, а да би његово усвајања нанелу велику штету Београду и његовим грађанима (Записник са јавне седнице Комисије за спровођење поступка јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр. 350-244-241-1/2014-01. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.)

и образложе. Упркос томе, седница је настављена читањем примедби.[611] Иако Правилник о садржини начину и поступку израде планског документа[612] даје могућност да се седница понови, орган надлежан за спровођење јавног увида није искористио ову могућност.

3.9. Затворене седнице Комисије за спровођење поступка јавног увида - У складу са Правилником о садржају, начину и поступку израде планских докумената[613], о примедбама грађана и заинтересованих институција, упућеним током трајања јавног увида, расправљало се на затвореним седницама Комисије за спровођење поступка јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда - подручја приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води").

Укупно је одржано седам таквих седница.[614] Њима су присуствовали чланови Комисије за спровођење поступка јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води", представници носиоца израде и обрађивача, као и Главни архитекта града Београда. Присутна лица уписивана су у Евиденциони лист присутних, а седнице су снимане, о чему су сви присутни били обавештавани на почетку сваке затворене седнице.[615]

Након треће седнице, главни архитекта града Београда је затражио да се аудио снимци тока седница обришу и инсистирао да му се диктафон преда. Међутим, службеници Републичке агенције за просторно планирање одбили су то да учине.[616] Поводом овог догађаја, иницијатива "Не да(ви)мо Београд" упутила је захтев за приступ информацији од јавног значаја са молбом за достављање предметног диктафона са аудио записом са треће затворене седнице Комисије за спровођење јавног увида у Просторни план подручја посебне намене за "Београд на води". Након уложене жалбе и решења

[611] Записник са јавне седнице Комисије за спровођење поступка јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр. 350-244-241-1/2014-01. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[612] "...уколико утврди да је број и обим примедби упућених на плански документ велики...", Члан 70. став 4. Правилника о садржини, начину и поступку израде планског документа (*Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011).*

[613] Члан 72 Правилника о садржини, начину и поступку израде планског документа, *Службени гласник РС, бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011.*

[614] Седнице су одржане: 12, 13, 14, 17, 24. новембра и 9. и 11. децембра 2014 године. *извор:* Извештај о обављеном јавном увиду Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01. Доступно у архиви иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[615] Извештај о обављеном јавном увиду Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр.350-244-244-1/2014-01. Доступно у архиви иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[616] По усменом налогу директора РАПП, снимци су предати Главном архитекти града Београда Изјава секретара Комисије, Службена белешка, Републичка агенција за просторно планирање, документ бр. 350-244-243/2014-01, од 17. новембра 2014. године. Доступно у архиви НГО Правни скенер.

Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности,[617] из Кабинета градоначелника примљен је одговор да "Градска управа не поседују наведени аудио запис са треће седнице".[618]

3.10. Укидање Републичке агенције за просторно планирање - Одлуком о изради Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје прибаља реке Саве за пројекат „Београд на води"[619] (у даљем тексту: Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води") за носиоца израде постављена је Републичка агенција за просторно планирање.

Међутим, ова Агенција укинута је пре него што је процедура доношења Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води" завршена у потпуности.

Наиме, престанак рада Републичке агенције за просторно планирање, био је предвиђен одредбама Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи[620], који је ступио на снагу 30. децембра 2014. године.

С друге стране, процес доношења Просторног плана подручја посебне намене, завршен је ступањем на снагу Уредбе Владе РС о *Утврђивању Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје прибаља реке Саве за пројекат „Београд на води"*[621]. Уредба је усвојена 31. децембра 2014. године, а ступила је на снагу 31. јануара 2015. године.

Последице ових околности осетили су грађани који су подношењем примедби на Нацрт просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води, изразили претходну заинтересованост за учешће у процесу његовог усвајања. Иако је упућивање писаних одговора на поднете примедбе, уобичајена пракса којој се приступа након потписивања записника о извршеном јавном увиду у нацрт планског документа, подносиоци примедби на Нацрт просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води", остали су ускраћени за писане одговоре на исте.

Даном престанка рада РАПП, послове из оквира њене надлежности преузело је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, док је извршавање права и обавеза преузела Влада, у име Републике Србије. Тиме је Министарство постало и носилац израде Просторног плана за „Београд на води" и вршилац стручне контроле процедуре израде и садржаја истог. Уједно, инспекцијски органи Министарства одговорни су и за контролу законитости процеса припреме, израде и усвајања планских докумената (Чл. 173. Закона о планирању и изградњи).

[617] Решење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, документ бр. 07-00-02870/2015-03, од 25. августа 2015. године. Доступно у архиви иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[618] Градска управа, документ Ц-21-0311-251/2015 од 7.09.2015.
[619] Влада РС, Одлука 05 бр. 350-3536/2014-1, од 03. јуна 2014. године, *Службени гласник РС,бр. 58/14*.
[620] *Службени гласник РС*, бр. 132/14.
[621] Влада РС, Уредба 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. Године, *Службени гласник РС, бр.7/15*

Губитак јасне демаркације између органа задужених за израду планских докумената и оних задужених за њихову стручну контролу, представља директан сукоб интереса. Оваква пракса изричито је забрањена на другим нивоима израде планске документације.

3.11. Надлежност за доношење планског документа - Дана 31. децембра 2014. године, Уредбом Владе усвојен је Просторн план подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ (у даљем тексту Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води).[622]

Надлежност Владе за усвајање просторних планова подручја посебне намене прописана је чланом 35. став. 2. Закона о планирању и изградњи.

Такаву надлежност Влада има и према регионалним просторним плановима, али не и према регионалном просторном плану аутономне покрајине и регионалном просторном плану за подручје града Београда, које усвајају одговарајуће скупштине. Кроз процедуру усвајања у скупштини (Народној, аутономне покрајне, града Београда или јединице локалне самоуправе) пролазе и сва остала планска документа дефинисана чланом 12.

Крајем децембра 2014. године, по хитном поступку, усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.[623]

Овим изменама, члан 21 који дефинише које су то ситуације када се приступа изради просторног плана подручја посебне намене, додат је став: *„5) за реализацију пројеката за које Влада утврди да су пројекти од значаја за Републику Србију“*.[624]

На овај начин, затворен је круг везан за доношење просторних планова подручја посебне намене. Наиме, направљен је простор да Влада РС уредбом „прогласи” значај једног „пројекта“, донесе одлуку о изради просторног плана подручја посебне намене за потребе истог и затим га, доношењем уредбе, и усвоји.

С обзиром да се ради о пројектима „од значаја за Републику Србију“, очекивано би било да законодавац управо инсистира на провери друштвеног консензуса, а кроз омогућавање дијалога у Скупштини. Међутим, измењеним одредбама Закона о планирању и изградњи, надлежности Скупштине нису проширене, већ се приступило додатном ојачавању улоге Владе.

[622] Ibid.
[623] Закон о планирању и изградњи измењен је након доношења Одлуке о изради Просторног плана подручја посебне намене, поступка израде нацрта овог документа, јавног увида, стручне контроле и доношења Уредбе о његовом усвајању.
[624] *Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14.*

4. ***Lex specialis*** - Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води" - Почетком марта 2015. године, Народној скупштини Републике Србије упућен је предлог посебног закона (lex specialis) који би требало да омогући експропријацију земљишта ради реализације пројекта „Београд на води".

Првобитно је предвиђено да Скупштина о овом закону расправља на седници заказаној за 18. март и то по хитном поступку. У Предлогу закона, ова одлука образложена је чланом 167. Пословника Народне Скупштине који говори: *„По хитном поступку може да се донесе закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а недоношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније"*

Као разлог за доношење по хитном поступку, било је наведено: *„имајући у виду рок за завршетак Пројекта „Београд на води""*.

Рок за завршетак пројекта, наведен је и као разлог за ступање на снагу Закона у року краћем од осам дана од дана објављивања у Службеном гласнику, у следећој формулацији: *„Предлаже се да овај закон ступи на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије" будући да за то постоје нарочито оправдани разлози који се огледају у неопходности да закон што пре ступи на снагу како би се избегло прекорачење рока за завршетак Пројекта "Београд на води"."*

Иначе, *рок за завршетак пројекта*, прецизиран је тек потписивањем Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води"[625], потписаним 27. априла 2015. године, скоро два месеца након упућивања Предлога закона у процедуру. С друге стране, за јавност је овај рок остао сакривен, све до јавног објављивања Уговора, крајем септембра 2015. године.

Након притиска јавности, као и реакције Заштитника грађана[626], који је указао да за хитан поступак нису испуњени формални разлози, односно непредвидиве околности (дефинисане горе цитираним чланом 167. Пословника Народне скупштине), нити суштински разлози, Предлог посебног закона је, ипак, упућен у редовну процедуру.

По наводима организације Транспарентност Србија, овим накнадним потезом није учињено пуно за транспарентност процеса, с обзиром да је обавеза да припрема закона којим се „битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност" буде праћена јавном расправом у трајању од најмање 20

[625] Уговор о заједничком улагању у "Београд на води", Влада РС 05 документ бр. 336-4674/2015-1, 27.04. 2015.
[626] Заштитник грађана позива да lex specialis о "Београду на води" не буде разматран у хитној, већ у редовној скупштинској процедури, Саопштење Заштитника грађана од 11.03.2015.

дана, било да се касније закон упућује у редовну, било у хитну процедуру.[627] Међутим, јавна расправа је у потпуности изостала.

Lex specialis[628] је усвојен, 10. априла 2015. године, након тринаесточасовне расправе о 77 пристиглих амандмана. И претходног дана, 08. априла, је одржана седница током које је посланицима представљен пројекат. За усвајање закона гласало је 176 од укупно 185 посланика, против је било 9, уздржаних није било[629].

4.1. Правни основ за утврђивање јавног интереса - Утврђивање јавног интереса за експропријацију уређено је чланом 20. Закона о експропријацији којим говори: *„Влада може утврдити јавни интерес за експропријацију ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: образовања, здравства, социјалне заштите, културе, водопривреде, спорта, саобраћајне, енергетске и комуналне инфраструктуре, објеката за потребе одбране земље, као и за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица.*

Влада може утврдити јавни интерес и у случају кад је експропријација непокретности неопходна за експлоатацију минералних сировина, за обезбеђење заштите животне средине и заштите од елементарних непогода, укључујући и изградњу објеката и извођење радова за ове потребе, као и за прибављање неизграђеног земљишта ради расељавања насеља или дела насеља, ако је на подручју тог насеља или дела насеља утврђен јавни интерес за експропријацију непокретности ради експлоатације минералних сировина, као и у другим случајевима предвиђеним законом.”[630]

Како се може констатовати анализом цитираног члана, Закон о експропријацији не познаје јавни интерес када је у питању изградња стамбено-пословног комплекса, односно објеката намењених за даљу продају.

Влада ту чињеницу, као предлагач, и сама констатује у образложењу Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“[631] и даље наводи да је правно могуће „да се овај проблем превазиђе” доношењем посебног закона којим би био утврђен јавни интерес за експропријацију, а у циљу привођења земљишта намени утврђеној Просторним планом подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје прибаља реке Саве за пројекат „Београд на

[627] Хитни или редовни поступак за lex specialis, Транспарентност Србија, 13. март 2015. Линк: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7447-hitni-ili-redovni-postupak-za-lex-specialis
[628] *Службени гласник РС*, бр.34/2015
[629] Усвојен „лекс специјалис“ о пројекту „Београд на води“, Политика, 09. април 2015. године.
[630] Закон о експропријацији, (*Службени гласник РС, бр. 53/95, Сл. лист СРЈ, бр. 16/2001-СУС и Службени гласник РС, бр. 20/2009 и 55/2013-УС).*
[631] Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, Народна скупштина Републике Србије, 15. мај 2015. године.

води“[632] (у даљем тексу: Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води“).

У образложењу се наглашава и да је Влада овај пројекат утврдила *„као пројекат од посебног значаја за Републику Србију”*,[633] али текст образложења не даје појашњење разлога за доделу таквог статуса.

Уставни основ доношења посебног закона, пронађен је “у одредби члана 58. став 2. Устава Републике Србије којим је предвиђено да *„право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз наканаду која не може бити нижа од тржишне“*.[634]

Међутим, управо на овај члан Устава РС су се позивали и они који су заступали другачије становиште. Група од 15 адвоката обратила се јавности, а Народној скупштини, посланичким клубовима, Влади Србије и председнику Србије предала иницијативу да се Предлог закона о утврђивању јавног интереса за „Београд на води“, повуче из процедуре[635].

4.2. Просторни план подручја посебне намене као предуслов - Закон о експропријацији прописује да је постојање одговарајућег планског акта, донетог у складу са законом, предуслов за подношење предлога за експропријацију.[636]

У образложењу Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, наводи се да је за предметно подручје усвојен Просторни план подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје прибаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ (у даљем тексу: Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води“).

Даље се наводи и да је:*„Законски основ за доношење Одлуке о изради Просторног плана подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту: Одлука) налази се у одредбама члана 21, 35 став 2 и члана 46. став 1. Закона о планирању и изградњи*

[632] Влада РС, Уредба 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године *(Службени гласник РС, бр.7/15).*
[633] Погледати поглавља: “Закључак Владе РС о утврђивању Пројекта уређења дела приобаља Београда - “Београд на води” за “пројекат од значаја за Републику Србију” и 03 Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат “Београд на води”, ове Студије случаја.
[634] Члан 58. Став. 2. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006
[635] У тексту иницијативе, они Предлог закона описују штетним, неуставним и супротстављеним базичним постулатима међународног права. Адвокати наводе и да би се „усвајањем предложеног закона створила могућност одузимања имовине једних лица у корист других лица и државе, а у циљу остваривања економске користи и профита за та друга лица”, за шта сматрају да је у супротности са принципима установљеним Уставом РС и међународним стандардом о неповредивости приватне својине. (Адвокати: Пројекат „Београд на води“ је неуставан, дневни лист Данас, 29. март 2015. године.)
[636] Члан 20. Закона о експропријацији, (*Службени гласник РС, бр. 53/95, Сл. лист СРЈ, бр. 16/2001-СУС и Службени гласник РС, бр. 20/2009 и 55/2013-УС).*

(„Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12 , 42/13 - УС, 50/13 – УС, 98/13 - УС, 132/14 и 145/14 - у даљем тексту: Закон).“[637]

Међутим, Закон који предлагач у образложењу наводи, није био на снази у тренутку доношења Одлуке о изради Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“. Наиме, ова Одлука донета је 03. јуна 2014. године[638], док је образложењем цитиран Закон о планирању и изградњи усвојен 08. децембра 2014. године, а на снагу ступио 30. децембра 2014. године.[639]

Током јавног увида у Нацрт Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води“, управо је законски основ доношења одлуке о изради ове специфичне врсте планског документа (просторног плана подручја посебне намене) био предмет оспоравања од стране стручне јавности и грађана који су сматрали да за то не постоји упориште у тада важећем Закону о планирању и изградњи.[640]

4.3. Зашто “посебан закон” - На праксу доношења посебних закона, уместо измене постојећих (Закон о експропријацији, Закон о планирању и изградњи и други) на начин да се утврде нова општа правила, реаговала је организација Транспарентност Србија тражећи од Владе да повуче овај предлог посебног закона из процедуре.[641]

Како сматрају у овој организацији, и у случају “Београда на води” и у случају посебног закона за реализацију пројекта Јужни ток (на који се Влада РС у образложењу Предлога закона позвала), исправно би било у (општем) закону предложити измене којим би се прецизно (ре)дефинисао појам јавног интереса. Уместо да се за сваки појединачан случај предлаже посебан закон, анализом новонасталих ситуација и (ре)дефинисињем појма јавног интереса, исти услови могли би да важе за све будуће случајеве. Тиме би се избегла ситуација у којој, у будућности, у сличним случајевима важе другачија правила, која би зависила од тренутне воље извршне и законодавне власти.[642]

Почетком априла 2014. године, Агенција за борбу против корупције извршила је анализу ризика од корупције у Предлогу закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“. У документу “Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради

[637] Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, Народна скупштина Републике Србије, 15. мај 2015. године.
[638] Влада РС, Одлука 05 бр. 350-3536/2014-1, од 3. јуна 2014. године, *Службени гласник РС,бр. 58/14*.
[639] Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС, бр. 132/14.*
[640] Погледати поднаслов: *Законски и плански основ*, поглавље: *Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат “Београд на води”*
[641] Коментар ТС на lex specialis о Београду на води, Транспарентност Србија, 27. март 2015. године. Линк: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7501-komentar-ts-na-lex-specialis-o-beogradu-na-vodi
[642] Ibid.

реализације пројекта изградње „Београд на води"[643], у одељку „Општа процена ризика од корупције", Агенција је дала негативно мишљење у погледу сврсисходности доношења посебног закона који би важио за само један конкретан случај, а имајући у виду да „закони представљају опште правне акте који се односе на унапред неодређен број случајева".[644]

4.4. Реституција - У образложењу Предлога Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води" наводи се да је анализом власничких односа на грађевинском земљишту евидентирано постојање захтева ранијих власника за враћање имовине, поднетих у складу са законом којим се уређује реституција.[645] Даље се наводи да су наведене анализе „коришћене ради формулисања одредби које ће уважити све правне ситуације које могу настати приликом развлашћивања".[646]

Чланом 3. Предлога Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", ближе се утврђују странке у поступку експропријације, односно разрађују решења за све правне ситуације. Међутим, овај члан не предвиђа решење за ситуацију када за предмет развлашћења постоји претходни захтев за реституцијом имовине.

Додатно, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу није наведен у члану 1. став 2. Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", у којем се Закон о експропријацији, Закон о планирању и изградњи и Закон о општем управном поступку наводе као једини закони који ће се примењивати уколико самим Посебним законом није другачије одређено.[647]

4.5. Трошкови припремања и инфраструктурног опремања локације и допринос за уређење грађевинског земљишта - Законом о утврђивању јавног интереса и

[643]Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", Анализа прописа на ризик од корупције, Агенција за борбу против корупције, 02. априла 2015. године.
[644]Ibid.
[645] Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", Народна скупштина Републике Србије, 15. мај 2015. године.
[646]*Ibid.*
[647]„Ако овим законом није друкчије одређено, примењиваће се одредбе Закона о експропријацији (*„Службени гласник РС", бр. 53/95, 23/01-СУС, 20/09 и 55/13), Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14* - у даљем тексту: Закон о планирању и изградњи) и Закона о општем управном поступку (*Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/01 и Службени гласник РС, број 30/10).",* члан 1. став 2. Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", Народна скупштина Републике Србије, 15. мај 2015. године. Став је у овом облику и усвојен (Службени гласник РС, бр. 34/15).

посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, прописано је да: *„Јединица локалне самоуправе својом одлуком може прописати да се радови на уређивању грађевинског земљишта, укључујући изградњу површина јавне намене, као и изградњу објеката јавне намене у јавној својини које реализује инвеститор на основу уговора, признају као измирење укупне обавезе на име доприноса за уређивање грађевинског земљишта.*

Коначни обрачун између инвеститора и града Београда биће сачињен по завршетку изградње свих објеката у обухвату планског документа”.[648]

Овим чланом дата је могућност локалној самоуправи да направи договор са инвеститором[649] по којем би он вршио изградњу површина и објеката јавне намене што би му било надокнађено (“пребијено”) кроз ослабађање обавезе да плати доприносе за уређивање грађевинског земљишта.

Како је наведено у цитираном ставу 6 члана 15 коначан обрачун вредности ових радова, био би окончан по завршетку изградње свих објеката из обухвата планског документа. Овај рок званично је прецизиран тек потписивањем Уговора о заједничком улагању у „Београд на води“.[650] По објављивању Уговора, и јавност је сазнала да се ради о року од 30 година. То значи да ће коначан обрачун између инвеститора и града бити окончан 2045. године.

На ове одредбе реаговала је и организација Транспарентност Србија, наводећи да је на овај начин локална самоуправа добила могућност да врши одабир инвеститора уређивања површина и изградње објеката јавне намене, без спровођења поступка јавне набавке, што је у директној супротности са одредбама Закона о јавним набавкама[651].

Из ове организације даље наводе да Закон о јавним набавкама прописује да се за изградњу објеката јавне намене спроводи јавна набавка радова, на којој понуђачи, између којих се бира најповољнији, своју понуду формирају у односу на унапред дефинисану цену. Насупрот томе, Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“ *“предвиђа да се уговор о послу који представља јавну набавку радова повери једном потенцијалном понуђачу („инвеститор“), без надметања, да се цена и време плаћања одреди накнадно и да се*

[648] Члан 15 став 5 и 6, Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, (Службени гласник РС, бр. 34/15).
[649] Погледати поднаслов: Инвеститор (страни партнер), одељка: Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат “Београд на води”, ове Студије случаја.
[650] Уговор о заједничком улагању у ”Београд на води”, Влада РС 05 документ бр. 336-4674/2015-1, од 27. априла 2015.
[651] Коментари и предлози у вези са предлогом закона о утврђивању јавног интереса и и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње “Београд на води”, Транспарентност Србија, март 2015. Године Линк: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7501-komentar-ts-na-lex-specialis-o-beogradu-na-vodi (скраћена и интегрална верзија)

плаћање изврши као компензација – пребијањем међусобних дуговања уговорних страна (што је у Србији забрањено још првим Законом о јавним набавкама из 2002)"[652]

Осим тог што су „инвеститору" пројекта „Београд на води" дати услови какве немају други инвеститори у Републици Србији, и однос процењене вредност радова за које се очекује да их инвеститор спроведе и процењеног износа доприноса за уређење грађевинског земљишта, изазвале су одређену недоумицу.

У образложењу Предлога Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води"[653], наведено је да укупни оријентациони трошкови реализације јавних површина и објеката[654] у граници Просторног плана подручја посебне намене за "Београд на води", износе око 33 милијарде динара.

У истом образложењу, висина доприноса за уређивање грађевинског земљишта, процењена је на приближно сличан износ - 33,7 милијарди динара.

Једине претходно јавно доступне процене ових износа, налазиле су се у поглављу „Финансијска анализа пројеката од значаја за Београд" Просторног плана подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (у даљем тексту: Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води"), који је усвојен Уредбом Владе РС 31. децембра 2014. године.[655]

Процене исказане у оквиру овог планског документа, битно се разликују од ових наведених у образложењу Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води".

Наиме, овај плански документ садржи табеларни приказ трошкова изградње овог пројекта у који су урачунати и трошкови инфраструктурног опремања локације, у оквиру и ван оквира граница Плана, као и приказ предвиђене зараде инвеститора („страног партнера") и Републике Србије која се остварује и кроз наплату доприноса за уређење грађевинског земљишта.

---

[652] Ibid.

[653] Поглавље VII Анализа ефеката, Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", Народна скупштина Републике Србије, 15. мај 2015. године.

[654] Ови трошкови подразумевају трошкове насипања терена, изградње саобраћајница и мостовских конструкција, обалоутврде, инфраструктурне мреже и објеката (електроенергетске, телекомуникационе, хидротехничке, топловодне и гасоводне), уређења слободних површина и паркова, јавних објеката и расељавања.

[655] Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води", поглавље 3.3: Утицај посебне намене на економију и привредне системе, Финансијска анализа пројеката од значаја за Београд, стр. 87., (Донет Уредбом Владе РС, 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године, *Службени гласник РС, бр.7/15).*

На основу тих података, трошкови припремања и инфраструктурног опремања земљишта, у оквиру граница Плана, износе 24,3 милијарде динара. Додатно, у овај износ, осим трошкова изградње инфраструктуре и уређења јавног земљишта, урачунати су и трошкови насипања земљишта и расељавања становништва, а то су обавезе које ће Република Србија Уговором о заједничком улагању у „Београд на води"[656] касније преузети на себе[657].

Када се одузме износ обавеза РС, трошкови изградње инфраструктуре, у границама Плана, износе 16,7 милијарди динара[658], а не 33 милијарде колико је предвиђено образложењем Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води".

Такође, према одредбама Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води", предвиђено је и да ће знатан део ових трошкова бити компензован приходом оствареним кроз наплату *доприноса за уређивање грађевинског земљишта*, који би износили између 48 и 60 милијарди динара, односно између 57,6 и 70,8 милијарди динара уколико се додају и обавезне партиципације јавним комуналним предузећима.

Допринос за уређење грађевинског земљишта, које плаћа инвеститор, један је од основних извора прихода којим град финансира уређење грађевинског земљишта на својој територији[659]. У тренутку израде Просторног плана подручја посебне намене, овај износ био је процењен на значајно већу вредност него што је то приказано у образложењу Посебног закона (33,7 милијарди динара).

Просторни план подручја посебне намене за „Београд на води", једини је јавности предочен документ који садржи приказ (иако штур) обрачуна трошкова припреме за изградњу, трошкова изградње пројекта „Београд на води", као и оријентациону процену зараде коју Република Србија може да оствари спровођењем овог пројекта, претходно проглашеним за „пројекат од значаја за Републику Србију".[660]

Уколико је, уочи припреме Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", дошло до нових околности, које су за последицу имале промене у погледу предвиђених трошкова изградње и процена потенцијалне зараде коју Република Србија може остварити улагањем у овај пројекат (које су сада

[656] Уговор о заједничком улагању у "Београд на води", Влада РС 05 бр. 336-4674/2015-1, од 27. априла 2015.
[657] Уговор о заједничком улагању у "Београд на води", Члан 5.
[658] Укупни трошкови припремања и инфраструкурног опремања, у оквиру и ван оквира Плана, износе 47.667.918.000 динара (397.232.000 евра). Укључивањем трошкова заокруживања железничког транспорта, укупни трошкови се пењу на 94.719.9718.000 динара (789.332.000 евра). Извор: исто као 225.
[659] Члан 95. Закон о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14).*
[660] Такав обрачун није био део ни касније објављеног Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води" (Влада РС 05 бр. 336-4674/2015-1, од 27. априла 2015), нити другог документа, доступног у тренутку закључења рада на овој студији.

процењене на готово идентичан износ), очекивано је било да Влада РС, као носилац пројекта, такве нове околности изнесе у јавност.

У септембру 2015. године, приликом предаје документације Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, ради издавања решења о грађевинској дозволи за парцелу ГП-1, инвеститор је на увид доставио Уговор о заједничком припремању и опремању грађевинског земљишта, закључен са Дирекцијом за грађевинско земљиште.[661]

У Уговору се наводи да је Градско веће града Београда дало сагласност да Дирекција и инвеститор закључе овај уговор *„без достављања средстава обезбеђења на име плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта“*.[662]

У Решењу о грађевинској дозволи, позивањем на члан 16. Посебног закона, Министарство је прихватило овакав доказ о регулисању обавезе у погледу доприноса за уређивање грађевинског земљишта.[663]

Овакав поступак предвиђен је и чланом 15. Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, који прописује следеће: *„Уз захтев за издавање грађевинске дозволе инвеститор доставља доказ о регулисању обавезе у погледу доприноса за уређивање грађевинског земљишта.*

Као доказ о регулисању обавезе у погледу доприноса за уређивање грађевинског земљишта, инвеститор доставља уговор о регулисању међусобних права и обавеза у вези са припремањем и опремањем грађевинског земљишта средствима физичких или правних лица (у даљем тексту: уговор) закључен са јединицом локалне самоуправе, односно лицем из члана 94. став 2. Закона о планирању и изградњи.

Јединица локалне самоуправе, односно лице из члана 94. став 2. Закона о планирању и изградњи ближе одређује услове, поступак, начин и садржину уговора из става 3. овог члана.“[664]

Међутим, овакво решење не би било могуће на основу Закона о планирању и изградњи, чији члан 98. прописује да су: „*Износ, начин плаћања и достављање одговарајућег средства обезбеђења, у случају када се допринос плаћа на рате (су) саставни део решења о грађевинској дозволи“*.[665]

[661] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Решење о грађевинској дозволи, бр. 351-03-01785/2015-07, од 22. септембра 2015. године
[662] Ibid.
[663] Ibid.
[664] Члан 15. Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, (Службени гласник РС, бр. 34/15).
[665] Закон о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14).*

Истим чланом Закон о планирању и изградњи, прописано је и и да, осим начина плаћања, у решењу о грађевинској дозволи мора бити приказан и сам износ утврђене висине доприноса за уређивање земљишта. Међутим, иако одредбе Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“не уносе измене у погледу овог дела (па се стога мора поштовати Закон о планирању и изградњи) у Решењу о грађевинској дозволи за први објекат пројекта „Београд на води“- не може се видети овај податак.

С обзиром да је чланом 15. Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, предвиђено да се коначан обрачун између „инвеститора“ и Града Београда изврши по изградњи свих објеката из обухвата плана (предвиђеним у року од 30 година од дана извршења уговора), да постоје неслагања у процени укупне вредности радова и износа накнада који у обрачун улазе, а да документа издата поводом првих објеката не садрже информације о појединачним износима који ће у коначан обрачун ући, остаје нејасно на који начин се обезбеђује транспарентно праћење јавних средстава предвиђених за „пребијање“ дугова „инвеститора“[666].

4.6. Експропријација и расељавање становништва - Активности на пописивању непокретности у обухвату пројекта “Београд на води” започете су у јулу 2014. године.[667] Тада је започет попис непокретности у оквиру тзв. 1А фазе „Београда на води“. Оснивањем радне групе за попис непокретности[668], у оквиру Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, попис је проширен на обухват целе I фазе пројекта.[669]

У свом извештају од 17. септембра 2014. године, радна група је констатовала постојање 114 „стамбених целина”. У оквиру укупног броја, нађено је да се на основу права својине користе 24 стана, на основу уговора, одлуке, решења о коришћењу службеног стана на привремено са Железницама Србије - 52 стана, на основу решења, одлуке, сагласности, потврда и др. са другим правним лицима - 15 станова. Радна група је нашла да се без правног основа користи 8 станова, али је и констатовала да су корисници изјавили да поседују одређену документацију којом им је допуштено коришћење јединица. У тренутку састављања извештаја, у току је било утврђивање основе коришћења за још 15 јединица.[670]

[666] Погледати поднаслов: Инвеститор (страни партнер), одељка: Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат “Београд на води”, ове Студије случаја.
[667] Закључак градоначелника града Београда, документ бр. 020-1074/14-Г, од 04. јула 2014.
[668] Решење в.д. директора Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, бр. 42723/96000-VI-0, од 22.08.2014. године
[669] Закључак о измени закључка градоначелника града Београда, документ бр. 020-1914/14Г, од 13. августа 2014. године.
[670] Извештај радне групе за попис I фазе “Београда на води”, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 47263/96000-VI-5, од 17. септембра 2014. године.

Убрзо након завршетка пописа непокретности, уследило је и предузимање конкретних активности на расељавању становништва овог подручја. Како се наводи у делу „Започете активности на расељавању“, Извештаја радне групе за попис I фазе „Београда на води“, ове активности предузете су „на основу сугестије кабинета градоначелника“.[671]

Са расељавањем становништва подручја предвиђеног за реализацију пројекта „Београд на води“ тако се започело у септембру 2014. године, односно седам месеци пре усвајања Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“.[672]

Дана 9. септембра 2014. године, у просторијама Дирекције одржан је први заједнички састанак власника станова и том приликом је „*власницима објашњен принцип расељавања, локације које Дирекција може понудити, рокови расељавања и друга битна питања од значаја за што бржу реализацију ове фазе расељавања*”[673]. У извештају радне групе није забележено да ли је станарима понуђена асистенција правне службе и/или социјалне службе града. Такође, извештај не садржи податке о томе да ли је неко од пристуних грађана био у пратњи адвоката, нити да ли је неко од присутних уложио приговор на решења понуђена од стране Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда.

У сегменту „Критеријуми и начин расељавања” Извештаја[674] прецизирано је да ће се приликом расељавања грађана који имају власништво над објектима, примењивати Закон о експропријацији. Наш став је да управо одредбе тог Закона не би допустиле расељавање без утврђеног јавног интереса (по основу чл. 20), што је и разлог због којег је (седам месеци касније) усвојен Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“.

У наставку извештаја радне групе за попис I фазе „Београда на води“, у делу „Критеријуми и начин расељавања“, за расељавање грађана који имају „спорaн” правни основ, односно нису власници или закупци на неодређено време, препоручује се поступак који су Дирекција и град користиле у *„претходном периоду, а које су биле приоритетне и од посебног значаја за град и Републику (Савски мост, тзв. Кинески мост и др.)“*. У овим приликама је са станарима закључиван уговор о закупу на одређено време. По том уговору станари су, приликом пресељења, имали обавезу да предају своје станове на рушење, а ради остварења заштите свог будућег статуса упућивани су на судске и управне поступке.

[671] Ibid. страна 4.
[672] Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, *Службени. гласник РС, бр. 34/15.*
[673] Извештај радне групе за попис I фазе “Београда на води”, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 47263/96000-VI-5, од 17. септембра 2014. године.
[674] Ibid. страна 5.

Иако пракса сведочи о недовољној ефикасности судских и управних поступака у остваривању права грађана, у извештају се каже да се овакав поступак *„у пракси показао као ефикасан, имајући у виду да је омогућавао реализацију одређеног пројекта, те да је у свему поступано сагласно важећим прописима”.*[675]

Сегмент „Правни основ за решавање правно-имовинских односа у поступку расељавања” истог извештаја, појашњава процес кроз који је Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда започела активности на подручју предвиђеном за изградњу пројекта „Београд на води”.

Ове активности, наиме, нису биле део програма Дирекције за текућу 2014. годину. Међутим, 05. септембра Привредно друштво Београд на води“ д.о.о. упућује иницијативу којом се граду Београд предлаже да приступи расељавању објеката на подручју предвиђеном за реализацију пројекта „Београд на води“.[676] Градоначелник ту иницијативу прихвата и додатно упућује препоруку Дирекцији за грађевинско земљиште и изградњу Београда да покрене иницијативу да се изврши допуна програма уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2014. годину и то у делу решавања имовинско-правних односа.[677] Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда затим предузима кораке да се изврши измена и допуна програма уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2014. годину чиме остварује *„правни основ за рад на решавању имовинско-правних односа, односно расељавању и уклањању објеката.“*[678]

Прилагођавање програма Дирекције пројекту “Београд на води” траје од јуна 2014. године до октобра 2014. године.[679] Након усвајања измена и допуна програма уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2014. годину[680], у септембру 2014. године, надзорни одбор Дирекције доноси одлуку да се приступи решавању имовинско-правних односа на локацији пројекта „Београд на води”.[681]

Одлуком надзорног одбора Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, прописано је да ће се *„предмети власника пословних простора, као и власника и корисника грађевинског земљишта, решавати на основу процене тржишне вредности*

[675] Ibid. страна 5.
[676] Иницијативом се упућује молба Дирекцији за грађевинско земљиште и изградњу Београда да приступи расељавању становника подручја предвиђеног за извођење пројекта „Београд на води”, ради безбедности становника који су, због извођења земљаних радова, под претњом неексплодираних убојитих средстава чије присуство је потврђено дописом Центра за разминирање РС, документ бр. 350/01/3/2014-01 од 29.08.2014. године. Види: Привредно друштво „Београд на води” д.о.о., документ бр. 31/2014 од 05.09.2014. године.
[677] Закључак градоначелника града Београда, документ бр. 35-2522/14-Г, од 8. септембра 2014. године.
[678] Извештај радне групе за попис I фазе „Београда на води”, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 47263/96000-VI-5, од 17. септембра 2014. године.
[679] Измене и допуне програма уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2014. годину, (*Службени лист града Београда*, бр. 55/2014, 72/2014 и 82/2014).
[680] Измене и допуне програма уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2014. годину, (*Службени лист града* Београда, бр. 55/2014 и 72/2014).
[681] Одлука надзорног одбора, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 48882/91131-III-5 од 26. септембра 2014.

имовине, како је утврди Министарство финансија РС - Пореска управа, исплатом тог износа или разменом имовине са Дирекцијом (за власнике пословног простора)."[682]

За власнике и кориснике стамбених јединица, истом одлуком, предвиђено је више различитих решења.

Са лицима која имају стан у власништву предвиђено је потписивање уговора о размени својине по принципу *„1 м^2 стана стана који даје Дирекција за 1 м^2 стана који користи власник"*[683], а уколико је стан који даје Дирекција већи, стан ће се давати у закуп на неодређено, са правом откупа. Изузетно од овога, може се приступити утврђивању тржишне вредности стана.[684]

Иако је ова група станара („власници") наведена као прва група са којом су обављани разговори о расељавању[685], документација коју је Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда доставила као одговор на захтев за приступ информацији није садржала ниједан уговор са лицима за које је недвосмислено утврђено да припадају овој категорији станара, односно ниједан уговор којим се лицу додељује стан 1/1, односно исплаћује тржишна вредност својине.[686]

Са лицима које станове користе по основу уговора о коришћењу, као и решењима, односно одлукама о додели стана од стране правних лица, превиђено је потписивање Уговора о закупу на неодређено, са правом откупа.[687]

Увидом у документацију коју је Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда доставила као одговор на захтев за приступ информацији,[688] може се закључити да је, приликом закључивања оваквих уговора, утврђиван оквиран основ коришћења стана. Међутим, није вршена процена тржишне вредности стечене имовине, вредности отплаћеног дела, висине исплаћиваних накнада за коришћење, као ни социјалног статуса лица са којима се уговор потписује. Уговори којима се лица обавезују да испразне своје станове и предају их на рушење, не садрже информације ни о висини закупнине коју ће бити обавезни да плаћају ради коришћења новог стана, већ се наводи да ови уговори тек представљају основ за потписивање уговора о закупу стана са ЈП Градско стамбено. Рок за потписивање таквог уговора није наведен.[689]

---

[682] Ibid.
[683] Ibid.
[684] Тачка II Алинеја 1 и 2. Исто као 253.
[685] Извештај радне групе за попис I фазе "Београда на води", Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 47263/96000-VI-5, од 17. септембра 2014. године.
[686] Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, одговор на захтев бр. 42314/96000-VI-2, од 16. јула 2015. Доступно у архиви Комитета правника за људска права.
[687] Одлука Надзорног одбора, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 48882/91131-III-5 од 26. септембра 2014.
[688] Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, одговор на захтев бр. 42314/96000-VI-2, од 16. јула 2015. Доступно у архиви Комитета правника за људска права.
[689] Из разговора са расељеним лицима, активисти Иницијативе Не да(ви)мо Београд дошли су до сазнања о могућим недоследностима у одређивању висине закупнине додељених станова. Међутим, потврда тих сазнања није добијена у комуникацији са Дирекцијом. Наиме, Дирекција је пропустила, поступајући по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, да достави потписане Уговоре о закупу

У случајевима у којима Дирекција није успела да процени да је правни основ за коришћење стана ваљан, односно у случајевима када право на коришћење стана зависи од претходне одлуке суда или другог државног органа, са лицима је потписиван уговор о привременом закупу стана у трајању од 5 година, а најдуже до правоснажног окончања поступка.[690] Ово решење примењено је и на сва лица која су стан на коришћење добила од послодавца ЈП Железнице Србије (односно предузећа чији је ово друштво правни следбеник), а који им је просторије доделио у сврху нужног смештаја.[691]

Ни ови уговори нису садржали податке о висини закупнине коју ће бити обавезни да плаћају ради коришћења новог стана. Расељени сведоче да су њихови рачуни за Инфостан увећани за износ закупнине, иако, у тренутку сведочења, још увек нису били потписали уговоре о закупу стана са Градским стамбеним.[692] Усмено уверавање надлежних у Дирекцији за грађевинско земљиште и изградњу Београда да закуп не морају да плаћају док уговор не буде потписан,[693] није их и формално осигурало од ризика да им право на закуп буде доведено у питање из разлога неизмиривања обавеза према градским службама.

За лица за које је Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда утврдила да немају правни основ за коришћење станова, Одлуком надзорног одбора предвиђена је додела нужног смештаја у виду права на коришћење стана Дирекције, уз плаћање комуналних обавеза, на рок од 1 године.[694]

Увидом у достављену документацију, односно у потписане Уговоре о додели нужног смештаја, може се закључити да је Дирекција утврдила да ова лица *„немају решено стамбено питање, (да су) тешког материјалног и социјалног статуса”*, али није наведен основ такве процене.[695]

Са друге стране, забележен је најмање један случај када је расељавање породица са решењем о нужном смештају покушано на начин који не задовољава стандарде законитог, па и хуманог поступања. Тако је у суботу 18. априла 2015. године, у раним јутарњим часовима, без претходне најаве и без присуства службених лица, багер је започео рушење објекта док је у њему спавало неколико породица. О овом догађају известила је Радио-телевизија Војводине, у прилогу под насловом „Почело рушење београдског насеља“. Упитани за коментар, из кабинета градоначелника, објаснили су

стана са ЈП Градско стамбено. Иако је у одговору на захтев наведено да су у прилогу достављени и Уговори о закупу, исти нису били део приспеле документације, односно садржаја компакт диска.

[690] Одлука надзорног одбора, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 48882/91131-III-5 од 26. септембра 2014.

[691] Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, одговор на захтев бр. 42314/96000-VI-2, од 16. јула 2015. Доступно у архиви Комитета правника за људска права.

[692] Извор: Сведочења расељених лица у разговорима са активистима иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[693] *Ibid.*

[694] Одлука Надзорног одбора, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 48882/91131-III-5 од 26. септембра 2014.

[695] Ни извештај радне групе за попис I фазе “Београда на води”, Одлука надзорног Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, као ни појединачни уговори, не садрже информацију о томе да ли је да ли је лицима одређеним за расељавање понуђена асистенција правне службе и/или социјалне службе града.

да је разлог за поступак који је довео у опасност животе станара објекта, био превентиван – „да се у један од испражњених станова "бараке" не би уселила нека друга породица".[696]

Анализом уговора понуђених станарима подручја предвиђеног за изградњу пројекта „Београд на води", долази се до закључка да предвиђени модели не узимају у разматрање специфичност проблема формалног статуса станара овог подручја.

Сведочења станара говоре да су у питању, већином, бивши и садашњи радници ЈП Железнице Србије, који ту живе и по неколико десетина година и који су својевремено брисани са спискова за доделу станова. Образложење које им је тада пружано било је то да имају решено стамбено питање. Садашње околности их доводе у ризик од бескућништва.

Истовремено, изјаве представника државних органа о охрабрујућој брзини развоја пројекта и броја породица које су већ расељене са подручја предвиђеног за изградњу пројекта „Београд на води", прате тврдње да се расељавању приступа „због нехуманих услова становања".[697] Стручна јавност осудила је овакве процене које немају утемељење у области права на адекватно становање и позвала да се стамбено питање расељених реши на начин који је у складу са њиховим могућностима, да се осигура правна сигурност поседа и спречи ризик од бескућништва.[698]

5. Унос земљишта у привредно друштво „Београд на води" д.о.о.

5.1. Утврђивање тржишне вредности грађевинског земљишта - Оснивањем привредног друштва „Београд на води" д.о.о., 26. јуна 2014 године[699], Влада Републике Србије поставила је платформу путем које ће РС и стратешки партнер, инвеститор из Уједињених Арапских Емирата, заједнички спроводити активности на развоју пројекта „Београд на води". Оснивачки улог Републике Србије, у тренутку оснивања, био је један милион динара. Овај оснивачки улог остао је основица одређивања власничког удела, па је тако предузеће Belgrade Waterfront Capital Investment LLC - BWCI уплатом од 2.644.173 динара (22.000 евра), 06. августа 2015.године, преузело већински удео од 68% у овом привредном друштву.[700] Осим превласти у одлучивању, овај проценат донеће стратешком партнеру и 68% удела у оствареној заради.

Дана 27. априла 2015. године, потписивањем Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води", Република Србија се обавезала да ће о свом трошку извршити

[696]Почело рушење београдског насеља, Радио-телевизија Војводине, 20.04.2015. године. Линк: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/pocelo-rusenje-beogradskog-naselja_591158.html
[697]Зашто су рушени нехумани објекти, Истиномер, 05.09.2015. године. Линк: http://www.istinomer.rs/clanak/1217/Zasto-su-ruseni-nehumani-objekti
[698]Саопшење поводом расељавања породица на траси "Београда на води", НВО Праксис, 24.07.2015. године. Линк: http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/social-economic-rights/housing/item/937-announcement-on-the-relocation-of-the-families-living-at-the-belgrade-waterfront-site
[699] Влада РС, Одлука 05 бр. 02-4889/2014-1 од 26.јуна 2014. године.
[700] Привредно друштво „Београд на води" д.о.о., интернет база података Агенције за привредне регистре РС.

правно и физичко рашчишћавање земљишта, а само земљиште, део по део, давати у закуп привредном друштву "Београд на води д.о.о. (Друштво).[701]

Потписани Уговор не садржи обрачун ових трошкова нити садржи исказану вредност грађевинског земљишта на којем је предвиђена изградња пројекта „Београд на води", нити вредност тог земљишта по основу давања у закуп. Ови услови Уговора, изазвали су критике у јавности, како због става да су трошкови које је преузела РС (најмање 790 милиона евра[702]) знатно већи од улога стратешког партнера (до 150 милиона евра и још (до) 150 милиона евра у форми позајмице оснивача[703]), тако и због чињенице да грађевинско земљиште у центру Београда, на обали реке Саве, поседује новчану вредност која никако није смела бити занемарена приликом одмеравања трошкова улагања.[704]

Процена укупне вредности овог грађевинског земљишта, није приказана нити у једном документу израђеном током процеса припреме пројекта. Ње нема ни у Закључку Владе о утврђивању Пројекта уређења дела приобаља Београда – „Београд на води" за пројекат од значаја за Републику Србију, нити у Просторном плану подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води" (који садржи поглавље „Утицај посебне намене на економију и привредне системе" са поднасловом „Финансијска анализа пројеката од значаја за Београд"), а није исказана ни у одредбама Уговору о заједничком улагању у пројекат "Београд на води" у форми у којој је исти објављен, нити у касније донетом Решењу Комисије за контролу државне помоћи[705].

Организација Транспарентност Србија указала је на ризик од необјављивања кључних података какав је свакако и процена вредности грађевинског земљишта, односно упоредна процена новчаног износа који би било могуће остварити овим у односу на другачије модалитете коришћења (нпр. да је ово земљиште дато у закуп различитим инвеститорима, део по део). Оваква анализа била би неизоставни део договора да, у случају „Београда на води", није искључена примена Закона о јавно-приватном партнерству.[706]

[701] Члан 5. Уговора о заједничком улагању у "Београд на води", Влада РС 05 бр. 336-4674/2015-1, од 27. априла 2015.
[702] Просторни план подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручје приобаља реке Саве за пројекат "Београд на води", поглавље 3.3: Утицај посебне намене на економију и привредне системе, Финансијска анализа пројеката од значаја за Београд, стр. 87., (Донет Уредбом Владе РС, 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године, *Службени гласник РС, бр.7/15).*
[703] Члан 10.2.2. Уговора о заједничком улагању у "Београд на води", Влада РС 05 бр. 336-4674/2015-1, од 27. априла 2015.
[704] *Уговор о Београду на води открива велику превару*, Слободна Европа, 21. септембар 2015. године. Линк:http://www.slobodnaevropa.org/content/ugovor-o-beogradu-na-vodi-otkriva-veliku-prevaru/27260571.html
[705] Комисија за контролу државне помоћи, Решење, документ бр. 420-00-00001/2015-01. од 22. јула 2015. године.
[706] Нема довољно података о исплативости Београда на води, Транспарентност Србија, 25. септембар 2015. године. Линк: http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7886-nema-dovoljno-podataka-o-isplativosti-beograda-na-vodi

Иако не постоји званична процена укупне вредности овог земљишта, до приближног износа се може ипак посредно доћи. Наиме, у извештају радне групе за попис прве фазе „Београда на води“, из септембра 2014. године,[707] формиране од стране Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, посебно се напомиње да је извршена процена тржишних вредности пословног и магацинског простора, али и грађевинског земљишта.[708]

Према том извештају, пословни простор има вредност од 175.692,69 дин/м2, магацински простор 94.642,38 дин/м^2, а тржишна вредност грађевинског земљишта на овој локацији процењена је на 111.544,73 дин по м^2.

На основу ове процене Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, укупна вредност грађевинског земљишта у обухвату Просторног плана подручја посебне намене за „Београд на води” (укупно око 138 ха, не рачунајући водно земљиште) износи више од једне милијарде евра.

5.2. Закуп на 99 година или право својине без накнаде - Чланом 6.3 Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води” одређено је да се право закупа над земљиштем, на основу уговора о закупу склопљеном између Друштва и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу (у име закуподавца), конвертује у право својине без додатног плаћања, накнаде за конверзију и сл. Друштво то право може искористити одмах по добијању употребних дозвола за изграђене објекте.

Уговором је, даље, допуштено да се тако добијено право својине пренесе на “треће лице”.[709]

Истим чланом Уговора, Друштву се даје и право да изврши прекрајање формиране грађевинске парцеле, након што је објекат већ изграђен, што је додатно потврђено и чланом 9.2.4.

У супротности са овим одредбама Уговора, биле су раније дате изјаве представника државних органа и других надлежних за спровођење овог пројекта, који су наглашавали да ће вредно земљиште инвеститору бити изнајмљено на 99 година, а не отуђено.[710]

[707] Извештај радне групе за попис I фазе “Београда на води”, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, документ бр. 47263/96000-VI-5, од 17. септембра 2014. године.
[708] Процена тржишне вредности врши се ради обављања процеса експропријације имовине, по Закону о експропријацији (Службени гласник РС, бр. 53/95, Сл. лист СРЈ, бр. 16/2001-СУС и Службени гласник РС, бр. 20/2009 и 55/2013-УС) и Закону о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“ (Сл. гланик РС, бр. 34/15).
[709] Види у Анализа Уговора за пројекат Београд на води, Иницијатива Не да(ви)мо Београд, септембар 2015. године, Линк: https://nedavimobeograd.files.wordpress.com/2015/09/analizaugovorazaprojekatbeogradnavodi.pdf
[710] „Земљиште се том правном лицу не даје у власништво, него у закуп на 99 година“, изјава градоначелника, Земљиште за Београд на води неће бити поклоњено, РТС, 19. март 2015. године. Види и: Синиша Мали: Зашто браним Београд на води, интернет презентација Града Београда, 02. октобра 2015. године. Линк: http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1703653

Међутим, цитирани члан 6.3. Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води" говори да је Уговором заправо предвиђено да инвеститор, по добијању употребне дозволе за сваки изграђни објекат, над земљиштем датом у закуп без накнаде, изврши конверзију у право својине, и то опет без накнаде. Недоумице јавности везане за начин располагања јавним земљиштем биле би значајно или у потпуности уклоњене да је потписивању Уговора претходила израда одговарајуће Анализе којом би се истражили различити модалитети и утврдио онај који је најповољнији за Републику Србију.

У априлу 2014. године, свега десетак дана пре потписивања Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води", Скупштина града Београда усвојила је нову Одлуку о грађевинском земљишту, на основу које се грађевинско земљиште у јавној својини неће више давати у закуп на 99 година, већ ће се продавати по тржишној цени.[711]

Ова велика промена у начину располагања земљиштем у јавној својини је правдана тиме да инвеститори из иностранства не разумеју институцију закупа, односно то да могу да купе земљиште, а да не буду власници истог.

Након усвајања Одлуке о грађевинском земљишту, посебно је истакнуто да се она неће односити на земљиште предвиђено за развој пројекта "Београд на води", за који је усвојен *lex specialis* и где ће земљиште ипак бити дато у закуп на 99 година.[712]

5.3. Комисија за контролу државне помоћи - С обзиром да је давање грађевинског земљишта у закуп, без накнаде, један од инструмената доделе државне помоћи[713], о Уговору заједничком улагању у пројекат „Београд на води" одлучивала је и Комисија за контролу државне помоћи и решењем[714] утврдила да се „одредбе истог не односе на државну помоћ" (члан 1 диспозитива решења).

Приликом одлучивања, као полазиште, узето је да давање права над земљиштем није унето у капитал Друштва, већ су се Уговорне стране определиле за модел у коме је пренос права над државним земљиштем, давањем у закуп без накнаде, замењен за проценат учешћа у власничкој структури Друштва, односно за удео од 32%, колико је припало РС.[715]

Међутим, вредност овог земљишта није разматрана одредбама уговора нити у претходно сачињеним јавно доступним документима. Она није израђена ни за потребе формирања Закључка Владе о утврђивању Пројекта уређења дела приобаља Београда - "Београд на води" за пројекат од значаја за Републику Србију, нити за потребе Просторног плана подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда -

[711] Одлука о грађевинском земљишту, (*Службени лист града Београда, бр. 20/15).*
[712]Уместо закупа на 99 година, град Београд ће убудуће продавати грађевинско земљиште, Блиц, 16. април 2015. године.
[713] Уредба о правилима за доделу државне помоћи, (*Службени гласник РС, бр. 13/10, 100/11, 91/12, 37/13 и 97/13).*
[714] Комисија за контролу државне помоћи, Решење бр. 420-00-00001/2015-01 од. 22. јула 2015. године. Линк: http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/Resenje-projekat%20Beograd%20na%20vodi.pdf
[715] Ibid.

подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води"[716], а није исказана ни у одредбама Уговора о заједничком улагању у пројекат "Београд на води" у форми у којој је исти објављен.

Следствено, новчана вредност овог грађевинског земљишта, односно висина државне помоћи о чијем се постојању одлучује, није разматрана ни овим решењем комисије. Ипак, комисија је даље приступила утврђивању да ли је сам проценат од 32% учешћа у власничкој структури Друштва „реалан и вреднован у складу са стварном вредношћу земљишта датог у 99-годишњи закуп".[717]

Из разлога што је, према налазу комисије, тржиште некретнина у Србији изузетно неликвидна инвестициона категорија, па је и могућност утржења пројекта на отвореном тржишту занемарљива, и да за учешће у пројекту није било понуда алтернативних стратешких инвеститора, комисија налази да није било могуће утврдити објективну трансакциону цену, односно исправне проценте учешћа у Друштву по основу улагања страна у уговору.[718]

Стога је комисија за контролу државне помоћи спровела тест приватног инвеститора и у коначном закључку изразила следећи став: *„приликом закључења Уговора РС (се) понашала као приватни инвеститор, реално и рационално, суочена са ситуацијом екстремне неликвидности Пројекта, те да је накнада Републици Србији за уступање одређених права на земљишту, у виду учешћа у успеху Друштва, утврђена у складу са тржишним принципима."*[719]

Анализом решења комисије за контролу државне помоћи, може се закључити да Комисија није приступила анализи вредности самог земљишта нити вредности улагања у опремање земљишта на које се РС обавезала Уговором о заједничком улагању у пројекат „Београд на води" у форми у којој је исти објављен. Комисија такође не даје налаз о процени зараде коју РС може да очекује након што је пренос права над земљиштем Савског амфитеатра дала у замену за улог у износу од 32% у Друштву.

Налази из решења Комисије којим се истиче неликвидност пројекта не поклапа се са образложењем посебног закона усвојеног у мају 2015. године. Наиме, у образложењу Закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", између осталог, било је наведено и следеће: *„Према подацима из Просторног плана подручја посебне намене на површини плана од око 177 ха предвиђено је да се оствари нешто више од 1.000.000 м² стамбеног простора, око 750.000 м² пословног и комерцијалног простора, више од 62.000 м² јавних садржаја као што су вртићи, школе, установе културе, социјалне и здравствене заштите и око 242.000 м² нових*

[716] Документ садржи поглавље „Утицај посебне намене на економију и привредне системе" са поднасловом „Финансијска анализа пројеката од значаја за Београд"
[717] Ibid.
[718] Ibid.
[719] Ibid.

зелених површина. Ови капацитети омогућавају да на овом простору буде преко 13.000 запослених и преко 17.000 становника.

Наведени подаци указују да пројекат Београд на води представља један од најзначајнијих инвестиционих подухвата у Републици Србији"[720]

Претходно је, закључком Владе РС, пројекат „Београд на води" проглашен и „пројектом од значаја за РС"[721].

6. Донације „страног партнера"

6.1. Реконструкција објекта Београдске задруге - Палата некадашње Београдске задруге (Геозавода) налази се у улици Карађорђева 48. Саграђена је између 1905. и 1907. године према пројектима Андре Стевановића и Николе Несторовића. Законом је заштићена као културно добро од великог значаја за Републику Србију.

Једна од најлепших зграда у Београду дуго је била занемарена, коришћена на неадекватан начин, а за њено одржавање нису одвајана средства. Након што је 2010. године додељена на коришћење Заштитнику грађана и Поверенику за информације од јавног значаја и података о личности, утврђено је да се за овај објекат везују нерешени имовинско-правни односи, да је сам објекат руиниран и небезбедан и да његово коришћење подразумева обимне радове на реконструкцији. Влада Републике Србије није одобрила средства потребна за реконструкцију овог културног добра, па стога нови корисници нису могли бити усељени.[722]

6.1.1. Реконструкција или инвестиционо одржавање фасаде - Са најавама о покретању пројекта „Београд на води", почетком марта 2014. године, зграда је окружена скелама и започети су радови на њеној реконструкцији.

Како је путем медија објашњено, новац за реконструкцију објекта обезбедио је "инвеститор" пројекта „Београд на води", компанија Eagle Hills из Уједињених Арапских Емирата. Такође, предвиђено је било да, након реконструкције, објекат Београдске задруге буде коришћен као промотивни центар овог пројекта.[723]

Уочи почетка радова на „реконструкцији" зграде Београдске задруге на градилиште је постављена информативна табла. Са информативне табле могло се прочитати да је инвеститор Eagle Hills, да је пројекат израдио Завод за заштиту споменика културе Београда, али и да су у току радови на „инвестиционом одржавању фасаде објекта".

[720] Предлог закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води", Народна скупштина Републике Србије, 15. мај 2015. године.
[721] Влада РС, Закључак 05 Број: 350-3536/2014-1, од 01. маја 2014.године
[722] Чињенице о згради Геозавода у Карађорђевој улици у Београду, Заштитник грађана, 31. август 2012.године.
[723] Почела реконструкција зграде Београдске задруге, Градска управа града Београда, интернет презентација, 11. март 2014. године. Линк: http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1590651

Инвестиционо одржавање подразумева извођење грађевинско-занатских, односно других радова зависно од врсте објекта, у циљу побољшања услова коришћења објекта у току експлоатације и њих треба разликовати од обављања *реконструкције* објекта, која између осталог, подразумева и измену спољног изгледа објекта и елемената конструкције (у унутрашњости).[724]

Табла је уклоњена након неколико дана и до затварања градилишта није враћена, упркос томе што је њено постојање обавеза прописана законом.

У августу 2014. године, иницијатива Не да(ви)мо Београд упутила је Градској управи града Београда захтев за приступ информацији од јавног значаја, тражећи увид у комплетну документацију на основу које је издата сагласност на почетак радова на објекту Београдске задруге.

Увидом у документацију Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове Градске управе града Београда, установљено је да је обавештење приказано на информативној табли која је неколико дана обележавала градилиште Београдске задруге само делимично тачно. Издатим решењем заиста је одобрено извођење радова искључиво на инвестиционом одржавању фасаде. Међутим, у документацији је као инвеститор наведена Републичка дирекција за имовину, а не компанија Eagle Hills, како је испрва наведено на информативној табли и објашњено у медијима.[725]

У члану 105, Закон о културним добрима прописује обавезу инвеститора да у року од 15 дана од дана завршетка радова на непокретном културном добру, о томе обавести надлежни завод који је донео решење о сагласности на пројекат и документацију за њихово извођење. Према истом члану Закона о културним добрима, надлежни завод је у обавези да у року од пет дана, изврши преглед и проверу на лицу места и записнички утврди да ли су радови изведени у складу са пројектом и документацијом на коју је издата сагласност.

Надлежност над заштитом овог културног добра од великог значаја има Завод за заштиту споменика културе града Београда који је, уз интервенцију Повереника,[726] доставио овај записник,[727] сачињен дана 30. октобра 2014. године. Записником је констатовано да је инвеститор завршетак радова пријавио дана 24. октобра 2014. године, иако су радови завршени (а објекат уз свечаност отворен) 30. јуна 2014. године, односно – четири месеца раније.[728]

[724] Члан 2 тачка 32 и 36 Закона о планирању и изградњи (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС и 98/13-УС).*
[725] Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, Градска управа града Београда, одговор на захтев бр. IX-19 бр. 351.4-16/2014 од 03. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[726] Први захтев Заводу упућен 22. августа 2014. године. Жалба Поверенику упућена 10. октобра 2014. године
[727] Завод за заштиту споменика културе града Београда, документ бр. Р4297/14, од 13. новембра 2014. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[728] Геозавод о сутра отворен за грађане, Политика, 29. јун 2014. године.

Садржај записника представља описно поређење количина радова предвиђених предмером радова и оних предвиђених пројектом, уз коментар на начин како је конкретна ставка изведена на лицу места. Записником су тако констатоване одређене неправилности при избору материјала и техника рестаурације које су правдане ограниченим новчаним средствима, кратким роковима за завршетак радова и одлукама инвеститора.[729]

Поред тога, записником је утврђено и да су на дворишној фасади изведени радови који нису приказани у пројекту на који је дата сагласност и то: затварање отвора, пробијање нових, повећавање и скраћивање постојећих отвора, као и додавање трокраког степеништа којим се из шалтер сале силази у унутрашње двориште.[730]

Иако је чланом 105. Закона о културним добрима[731] Заводу за заштиту споменика дато овлашћење да, уколико утврди да радови нису изведени у складу са пројектом, поднесе налог за рушење, односно за повраћај објекта у првобитно стање и то о трошку инвеститора, записник о реконструкцији Београдске задруге не садржи такву одредницу нити други став о констатованим неправилностима.

Одговорна лица Завода за заштиту споменика културе града Београда су, такође, пропустила да записником констатују да чињеница да су радови извођени и у унутрашњости објекта није у складу са пријављеним радовима на које је ова установа претходно дала сагласност, нити је за такве радове прибављена одговарајућа дозвола.[732] Радове на „инвестиционом одржавању фасаде“ објекта Београдске задруге, током читавог процеса њиховог одвијања обилазило је руководство Завода за заштиту споменика културе града Београда[733]. Реконструисани објекат свечано је отворен 27. јуна 2014. године. На месту чувених шалтера у сали Београдске задруге сада се налази макета пројекта „Београд на води”.

За грађане је „реконструисан“ објекат Београдске задруге, отворен 30. јуна 2014. године, када је интензитет промена изведених у унутрашњости овог заштићеног објекта постао очигледан и широј јавности.

6.1.2. Износ донације - Тачан износ новца уложен у радове на реконструкцији Београдске задруге остао је непознат јавности.[734]

[729] Завод за заштиту споменика културе града Београда, документ бр. Р4297/14, од 13. новембра 2014. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[730] Ibid.
[731] Закон о културним добрима, (*Службени гласник РС, бр. 71/94, 52/2011 - др. закони и 99/2011 - др. закон).*
[732] Завод за заштиту споменика културе града Београда, документ бр. Р4297/14, од 13. новембра 2014. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[733] *Почела реконструкција зграде Београдске задруге*, интернет презентација града Београда, 11. март 2014. године
[734] У медијима пласиране информације о висини новца који је донирао ”инвеститор ”Београда на води”” варирале су од 2 милиона евра (Градски менаџер, уочи почетка радова на реконструкцији) преко 2,7 милиона евра (Градоначелник) до између 3,5 - 4 милиона евра (Председник владе, уочи усвајања Посебног закона о експропријацији). Градоначелник је износио и податке о износу донације и о 12

Иницијатива Не да(ви)мо Београд, упутила је Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, као инвеститору радова, захтев за приступ информацији од јавног значаја, односно, информацији о вредности радова на реконструкцији зграде Београдске задруге. У свом одговору, од 31. јула 2015. године, ова институција тврди да не располаже тим подацима.[735] Како је у одговору наведено, Републичка дирекција за имовину је вршила активности на прикупљању документације ради спровођења поступака пред другим органима, а средства за наведене радове обезбеђена су *„директним донацијама од стране партнера из УАЕ-а извођачима радова"*, те стога немају информације о њиховом износу.[736]

Важећи Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја[737] односи се на органе јавне власти и информације настале у њиховом раду, али се не протеже и на приватна правна лица. Како „партнер из УАЕ" и извођачи радова немају обавезу да поступају по захтевима упућеним по основу овог Закона, могућност да јавност дође до података о износу ове донације знатно је умањена.

Међутим, треба напоменути да је тачком 45. члана 2. Закона о буџетском систему[738], појам „донација" дефинисан као наменски бесповратан приход, који се остварује на основу уговора између даваоца и примаоца донације - у писаној форми. Стога, дужност Републичке дирекције за имовину да поседује писани траг о примљеној донацији и износу исте нема карактер опције, већ је обавеза прописана законом.

6.1.3. Корисник - Уочи приступања реконструкцији зграде Београдске задруге најављено је да ће она, по повратку старог сјаја, бити коришћена као промотивни и продајни центар пројекта „Београд на води". Након свечаног отварања 27. јуна 2014. године, објекат је заиста и отворен за грађане заинтересоване да погледају макету пројекта "Београд на води"[739] и пропратни материјал.

Сам објекат обележен је плочама са натписима „Eagle Hills" и „Belgrade Waterfront", односно редом именима „инвеститора" (са којим у том тренутку није потписан уговор о инвестирању[740]) и енглеским преводом имена привредног друштва „Београд на води" д.о.о. Убрзо је у објекту отворен и ресторан под називом „1905".

Поводом утврђивања корисника објекта Београдске задруге, Републичкој дирекцији за имовину упућена су два захтева за приступ информацији од јавног значаја.

компанија и 300 домаћих радника запослених на реконструкцији – види *Мали: Неистине ДС о реновирању зграде Геозавода*, Блиц, 12. августа 2014. године

[735] Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Одговор на захтев, документ 06 бр. 46-720/2015, од 31. јула 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[736] *Ibid.*

[737] Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (*Службени гласник РС, бр.120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).*

[738] Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон и 103/15.

[739] Погледати одељак: Просторни план подручја посебне намене за...пројекат "Београд на води", поднаслов Документациона основа - Мастер план, ове Студије случаја

[740] Уговор о заједничком улагању у "Београд на води" биће потписан 27. априла 2015. године.

На основу достављених одговора, утврђено је да Републичка дирекција за имовину, за јединог корисника сматра привредно друштво „Београд на води" д.о.о.[741] Из одговора се може видети да је том привредном друштву, чији је оснивач Влада Републике Србије[742], ова непокретност дата у закуп Закључком Владе РС,[743] непосредном погодбом, 8. септембра 2014. године. На основу овог закључка, са привредним друштвом „Београд на води" д.о.о. склопљен је Уговор о закупу непокретности[744]. Чланом 6. Уговора забрањено је Друштву да закупљену непокретност даје у подзакуп трећем лицу.

Захтев за приступ овој информацији од јавног значаја послат је два пута у размаку од годину дана[745], али одговор је оба пута био исти - Републичка дирекција за имовину склопила је уговор о закупу ове непокретности једино са привредним друштвом "Београд на води" д.о.о.

Захтев за приступ информацији од јавног значаја који се односио на податке о лицима, односно предузећима која користе зграду Београдске задруге, упућен је крајем августа 2015. године, и друштву „Београд на води" д.о.о.

Међутим, Друштво је одбило да одговори, а као образложење наведено је да је *„компанија Београд на води д.о.о. у већинском приватном власништву и не представља орган јавне власти"* у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.[746]

Закључком Владе о давању у закуп објекта Београдске задруге[747], дефинисано је да тај закуп траје пет година, а да ће „Београд на води" д.о.о. бити ослобођено плаћања закупнине за исту, у току прве две године. За буџет Републике Србије то је значило одрицање од близу 800 000 евра.[748] Оваква одлука образложена је тиме да је *„зграда доста оштећена и захтева додатна средства за сређивање...како би се могла користити у сврху... пројекта „Београд на води"*[749], иако је здање реновирано (и усељено) око два месеца раније.

---

[741] Републичка дирекција за имовину Републике Србије, одговор на захтев 06 бр.464-1153/2014-06, од 11.септембра 2014. год. и одговор на захтев 06 бр. 464-6720/2015, од 23. септембра 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[742] Влада РС, Одлука 05 бр. 02-4889/2014-1, од 26.јуна 2014. године.
[743] Владе РС, Закључак 05 бр.361-10127/2014 од 08. септембра 2014. године.
[744] Уговор о закупу непокретности између Републике Србије (закуподавац) и привредног друштва „Београд на води" д.о.о. (закупац), документ бр. 35/2014, од 11. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[745] у септембру 2014. године и септембру 2015. године
[746] Привредно друштво Београд на води д.о.о., Одговор на захтев, 11. септембар 2015. године; документ нема заводи број. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[747] Влада РС, Закључак 05 бр.361-10127/2014 од 08. септембра 2014. године.
[748] Износ закупнине за канцеларијски простор у првој зони, у тренутку доношења Закључка, износио је 609,1 дин/м2. Укупна нето површина објекта износи 6085 + 203 м2. Извор: Образложење Закључка Владе РС о давању у закуп објекта Београдске задруге, (Закључак 05 бр.361-10127/2014 од 08. септембра 2014. године.)
[749] Образложење Закључка Владе РС о давању у закуп објекта Београдске задруге, (Закључак 05 бр.361-10127/2014 од 08. септембра 2014. године.). Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

6.1.4. Уговор о заједничком улагању у пројекат „Београд на води“ - Неуложени објекти - Годину дана након давања зграде Београдске задруге у (двогодишњи) закуп без накнаде, 27. априла 2015. године потписан је Уговор о заједничком улагању у пројекат „Београд на води”.[750]

Уговор је дао коначан увид у циљеве оваквог односа органа јавне власти према јавној својини и у следеће кораке у поступању према другим објектима на подручју предвиђеном за развој овог пројекта.

Наиме, чланом 7.3 Уговора предвиђена је могућност да Друштво („Београд на води” д.о.о., сада заједничком предузећу страног партнера и РС, у већинском приватном власништву) изврши одабир једног или више објеката са списка Неуложених објеката[751], спроведе реконструкцију а уз заједничко проналажење извора финансирања, и да након тога стекне право да реновирани објекат користи без накнаде. Република Србија се овом клаузулом обавезује да прибави све одговарајуће дозволе и то до датума предвиђеног за почетак реновирања.

Осим Београдске задруге, на списку Неуложених објеката налазе се још и: Хотел Бристол, група зграда у четврти Савамала, главна зграда Железничке станице, објекти Фабрике хартије, Окретнице вагона, и зграда Поште.[752]

6.2. Штанд за промоцију пројекта „Београд на води” - ресторан „Саванова” - Решење[753] којим се одобрава постављање штанда за презентацију пројекта “Београд на води” издато је 30. јула 2014. године од стране Општине Савски венац, по основу привременог заузећа јавне површине у периоду од годину дана.

Захтев за издавање решења поднело је привредно друштво „Београд на води” д.о.о. 30. јуна 2015. године, само неколико дана након његовог оснивања.

Медији тада наводе да је изградња овог привременог објекта од 670м^2 омогућена још једном донацијом „инвеститора” из Уједињених Арапских Емирата. Потребу за још једним промотивним објектом градоначелник објашњава речима да “за промоцију тако великог пројекта никад није мало зграда”[754].

6.2.1. Дозвола - Појам “штанд” асоцира на мали монтажни продајни објекат, али сам појам није дефинисан ниједном градском одлуком. С друге стране, предата документација јасно је говорила да је у питању захтев за изградњу објекта, површине

[750] Уговор о заједничком улагању у ”Београд на води”, Влада РС 05 документ бр. 336-4674/2015-1, од 27.априла 2015.
[751] Уговор о заједничком улагању у пројекат “Београд на води”, Прилог 2А, стр.96-98, енглеска верзија
[752] *Ibid.*
[753] Градска општина Савски венац, Решење 352-356/2014 од 30. јула 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[754] *Савамала: Од Арапа и - ресторан!*, Вечерње новости, 12. августа 2014. године.

670 м^2 на јавној зеленој површини савског шеталишта, који ће имати функцију ресторана.[755]

На основу документације коју је иницијатива Не да(ви)мо Београд добила као одговор на захтев за информацијом од јавног значаја, може се утврдити да су надлежне градске институције (Завод за заштиту споменика културе, ЈКП Зеленило Београд, ЈВП Београдводе) издале сагласности за „постављање" овог објекта, и то све у истом дану, 30. јула 2014. године. Истог дана и сама Општина Савски венац, позитивно решава овај предмет.[756]

На основу ове документацијем, могуће је анализирати основ по којем су надлежне институције издале сагласност на постављање „штанда" за промоцију пројекта „Београд на води".[757] Тако, Завод за заштиту споменика културе Београд даје своју сагласност без навођења прописа који ту одлуку подржавају. ЈКП Зеленило се у својој сагласности позива на Одлуку о постављању тезги и других покретних привремених објеката, која се бави постављањем тезги, максималних димензија 2 x 2 m, чије је постављање допуштено и на зеленој површини. ЈВП Београдводе, такође се сагласило са постављањем промотивног штанда, не цитирајући пропис који дозвољава постављање оваквих објеката на парцелама означеним као „насип". Најзад, Општина Савски венац је своје позитивно решење засновала на одредбама Одлуке о комуналном реду[758], и то Члану 43. којим се регулише уређење Монтажно-демонтажних објеката за потребе одржавања културних, спортских и других манифестација.

С обзиром да је „Београд на води" д.о.о. захтевом тражило привремено заузеће јавне површине ради постављања "штанда", остаје нејасно зашто надлежни у Општини Савски венац, приликом одлучивања, нису консултовали и Одлуку о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду.[759] Наиме, одредбе ове Одлуке изричито прописују да се корисници привремених објеката (осим за баште, забавне паркове, циркусе и спортске објекте) одређују на основу конкурса, а место одређује Планом постављања привремених објеката.

6.2.2. Износ донације и корисник објекта - Медијски наводи о вредности радова на изградњи промотивног „штанда" говорили су о 500 000 евра[760] донираних од стране "инвеститора" из УАЕ, компаније Eagle Hills.

Потврда ових навода, није била могућа ни након три захтева за приступ информацији од јавног значаја и једне жалбе Поверенику за информације од јавног значаја, које је иницијатива Не да(ви)мо Београд упутила на адресу привредног друштва „Београд на

[755] Градска општина Савски венац, Одговор на захтев, документ бр. I-01-6-10-23/2014, од 04. септембра 2014. године, Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[756] Ibid.
[757] Ibid.
[758] Одлука о комуналном реду, (*Службени лист града Београда, бр. 10/11 и 60/12).*
[759] Одлука о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду, (Службени лист града Београда, бр.. 31/02 – пречишћен текст, 11/05, 29/07, 61/09, 24/10, 10/11, 10/11 - др.одлука и 11/2014 - др. одлука).
[760] Никао ресторан на простору Београда на води, Вечерње новости, 26.11.2014. године.

води" д.о.о. које је означено као инвеститор радова, како на информативној табли на градилишту, тако и у решењима надлежних градских институција којима се радови одобравају.

На своје упите, Иницијатива Не да(ви)мо Београд добила је сукцесивно неколико повратних информација.

Најпре, у септембру 2014. године, привредно друштво „Београд на води" д.о.о. није могло да одреди тај износ јер су радови још увек били у току,[761] да би у октобру 2014. године, навело да изградњу штанда финансира "страни партнер" па стога нема информације о уложеном новцу нити поседује документацију на основу које су средства опредељена.[762]

У јануару 2015. године ово привредно друштво, чији је оснивач Влада Републике Србије, одговара да су *„цена и финансирање изградње предмет пословања (наших) страних партнера, а такође и управљање привременим објектом, након изградње"*.[763] У том тренутку, промотивни штанд је био завршен, међутим, у наредна три месеца, у њему су само повремено организовани догађаји затвореног типа.

Најзад, у априлу 2015. године, уочи свечаног отварања штанда, привредно друштво „Београд на води" одговара да *„са страним партнером није закључило уговор нити било који други акт о финансирању изградње штанда за презентацију пројекта „Београд на води", нити се исти налази у пословним књигама Друштва и не представља имовину Друштва". Само постављање предметног штанда је део пословања страног партнера. Друштво „Београд на води" д.о.о. није закључило уговор нити други акт којим се одређује корисник привременог објекта."*[764]

Иако је привредно друштво „Београд на води" д.о.о. било подносилац захтева за издавање сагласности на постављање „штанда" за промоцију пројекта „Београд на води" и као инвеститор уписано и на информативној табли постављеној током изградње „штанда", ово Друштво остало је упорно у тврдњама да не поседује основне информације о њему, као што су: његова вредност и његов корисник.

Као и у случају радова на „инвестиционом одржавању фасаде објекта" Београдске задруге, и у овој прилици су информације о трошковима, односно износу донације,

[761] Привредно друштво Београд на води д.о.о., Одговор на захтев, документ бр. 34/2014 од 10. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[762] Привредно друштво Београд на води д.о.о., Одговор на захтев, документ бр. 47/2014 од 24. октобра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[763] Привредно друштво Београд на води д.о.о., Одговор на захтев, документ бр.22/2015 од 30. јануара 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[764] Привредно друштво Београд на води д.о.о., Одговор по Решењу Повереника за информације од јавног значаја, документ бр.07-00-00538/2015-03 од 29. априла 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

остале у поседу приватних правних лица, оних која не подлежу одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.[765]

У обе прилике, међутим, остаје нејасан начин на који орган јавне власти остварује сарадњу са „страним партнером“, односно „донатором радова“, а да о таквој сарадњи не остане писан траг. Остао је непознат и разлог због којег се „штанд“ за промоцију пројекта „Београд на води“, 29. априла 2015. године, не налази у пословним књигама Друштва чији је оснивач Влада РС, већ се налази у пословним књигама „страног партнера“, као што је (у одговорима Друштва) остао непознат и идентитет овог партнера.

Дана 27. априла 2015. године, промотивни штанд је и званично отворен и то на дан потписивања Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води”.[766] Промотивни штанд носи име „Ресторан Саванова”.

У члану 20, Одлуке о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду (коју су надлежне општинске службе пропустиле да консултују приликом давања сагласности на овај објекат), говори и *да “постављени привремени објекат корисник не може издати у закуп или подзакуп, односно пренети на коришћење другом лицу уговором о пословно-техничкој сарадњи нити било којим другим уговором.”*[767] Такође, ова Одлука даје овлашћења надлежном комуналном инспектору да нареди уклањање објекта уколико га користи неовлашћено лице, односно када не почне да се користи у року од 90 дана од дана издавања одобрења за постављање привременог објекта.

Иако овај објекат није предвиђен Просторним планом подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“ (који је у међувремену усвојен[768]), он се у каталозима инвеститора налази на приказима будућег изгледа савског шеталишта, означен као “Саванова”, “Галерија” или “Павиљон”.[769]

Након истека једногодишње дозволе, дозвола за постављање овог привременог објекта је продужена.[770]

[765] Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (*Службени гласник РС, бр.120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).*
[766] Уговор о заједничком улагању у ”Београд на води”, потписан је између Републике Србије (РС) и друштва Belgrade Waterfront Capital Investment LLC (Стратешки партнер, UAE) као чланова друштва „Београд на води“ д.о.о. Гарант Стратешком парнеру је друштво Al Maabar International Investment LLC (Garant, UAE). Извор: Влада РС 05 документ бр. 336-4674/2015-1, од 27.априла 2015.
[767] Члан 20. Одлуке о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду (Службени лист града Београда, бр.. 31/02 – пречишћен текст, 11/05, 29/07, 61/09, 24/10, 10/11, 10/11 - др.одлука и 11/2014 - др. одлука).
[768] Влада РС, Уредба 05 број 110-16906/2014. од 31. децембра 2014. године(Службени гласник РС, бр.7/15).
[769] Belgrade Waterfront, интернет презентација. Линк: https://www.instagram.com/belgradewaterfront/
[770] Саванова без дозволе за рад, N1, 30. јул 2015. године. Линк: http://rs.n1info.com/a81112/Vesti/Savanova-nema-dozvolu.html

6.3. Променада - Изградња променаде, реконструкција Херцеговачке улице и паркинга иза ресторана „Саванова", најављене су као још једна донација фирме „Eagle Hills", стратешког партнера у пројекту „Београд на води".[771] Почетак радова на изградњи променаде најављен за другу недељу јула 2015. године, каснио је скоро два месеца у односу на најављени датум, уз објашњење да се чека на прибављање одговарајућих дозвола.[772]

С обзиром да радови на изградњи "Сава променаде" укључују и обављање радова на ситему обалоутврда, које су због своје функције одбране од поплава под посебним режимом заштите, одобрење за исте издаје Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Јавно предузеће надлежно за систем одбране од поплава и водне објекте на водотоковима I и II реда је Јавно водопривредно предузеће Београдводе.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документа из своје надлежности (издате грађевинске дзволе, локацијске услове, решења по члану 145 и употребне дозволе), објављује путем своје интернет презентације.[773]

Иницијатива Не да(ви)мо Београд, Министарству је упутила захтеве за приступ информацијама од јавног значаја, у циљу сакупљања додатних информација о процесу изградње „Сава променаде", односно реконструкције обалоутврде.

Увидом у документацију, може се закључити да (пре, у току, ни након извођења радова) никада нису прибављена одобрења којима се ти радови дозвољавају.

6.3.1. Дозвола - У фебруару 2015. године, Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се обратило привредно друштво „Београд на води" д.о.о. са захтевом за издавање локацијских услова за простор обалоутврде на десној обали реке Саве од км 1+000 до км 3+000.

Министарство је тај захтев одбило, Закључком из априла 2015. године.[774]

Као разлог Министарство је у образложењу свог Закључка навело да је из приложене документације немогуће сагледати цео потез и везе са узводним и низводним деловима постојеће обалоутврде, као ни утицај планираних објеката на режим вода и обратно, затим да не постоје информације о положају предметног простора обалоутврде и објекта у односу на зоне санитарне заштите водоизворишта са условима надлежног јавног комуналног предузећа, као и да недостаје мишљење специјализоване стручне

[771] Мали: Изградња променаде на простору „Београда на води", Блиц, 11. јун 2015. године.
[772] Види: Мали: Изградња променаде на простору „Београда на води", Блиц, 11. јун 2015. године као и: Мали: Почетак изградње савске променаде питање дана, Блиц, 03. јул 2015. године.
[773] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Јавни увид, интернет презентација. Линк: http://mgsi.gov.rs/cir/dokumenti-list/137/179
[774] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-00193/2015-14, од 20. априла 2015. године.

научне институције о утицају планираних радова и објеката на режим вода (Инситут за водопривреду „Јарослав Черни“).[775]

Истовремено, у фебруару 2014. године, Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре привредно друштво „Београд на води” д.о.о. поднело је и захтев за издавање локацијских услова за изградњу Стамбено - пословног објекта “Стамбене куле 1А.01 - Кула А и Кула Б”.У априлу, Министарство је и тај захтев одбило.[776]

Образложење одбијања подударало се са образложењем датим у претходно наведеном случају, односно тицало се утицаја планираних објеката на целокупан систем заштите обалоутврде и недостајућих сагласности надлежних институција.

Крајем јуна исте године, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, ипак мења ову одлуку и издаје локацијске услове за први објекат пројекта „Београд на води”.[777] У решењу које је издато, не констатује се да је први захтев био одбијен, не побрајају се претходни недостаци, нити се закључује да су они исправљени.

Међутим, иако издавање локацијских услова за Стамбено - пословни објекат „Стамбене куле 1А.01 - Кула А и Кула Б” (након што је захтев претходно одбијен из истих разлога као и захтев за издавање локацијских услова за реконструкцију обалоутврде) може навести на закључак да су недостаци у документацији у међувремену исправљени, из даљег тока предмета закључује се да то није био случај.

Након осам дана, 30. јуна, одбијен је још један захтев који се тицао реконструкције обалоутврде.

Овај захтев поднело је Јавно водопривредно предузеће Београдводе 24. фебруара 2014 године, „преко овлашћеног Eagle Hills Properties d.o.o.[778] и односио се на молбу за издавање решења којим се одобрава предметна реконструкција по основу члана 145. Закона о планирању и изградњи[779] који дефинише за које радове није потребно издавање грађевинске дозволе, односно локацијских услова, већ се радови могу изводити на основу решења органа надлежног за издавање грађевинске дозволе.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре позива се на члан. 2. Уредбе о локацијским условима,[780] даље закључује како се предвиђеном реконструкцијом мења спољни изгледа, волумен и габарит постојеће обалоутврде, те

[775] Ibid.
[776] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-00192/2015-14, од 21. априла 2015. године.
[777] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-00517/2015-14 од 22. јуна 2015. године
[778] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 351-03-01218/2015-07 од 30. јуна 2015. године.
[779] Закон о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14*).
[780] Уредба о локацијским условима, (*Службени гласник РС, бр. 35/2015*).

својим Закључком прекида поступак и упућује подносиоца захтева на прибављање локацијских услова.[781]

У међувремену, 22. маја 2015. године, Јавно водопривредно предузеће Београдводе, упућује захтев за инспекцијски надзор и предузимање одговарајућих мера, на адресу Секретаријата за инспекцијске послове града Београда - због стања у којем се налази обалоутврда и због тога што не задовољава функцију одбране од поплава.

Секретаријат истог дана, 22. маја, обавља инспекцију и решењем[782] налаже ЈВП Београдводе (подносиоцу захтева за инспекцијски надзор) да хитно приступи поправци обалоутврде и то оног дела обале између Бранковог и Старог савског моста.

ЈВП Београдводе затим обавештава Секретаријат да радови на реконструкцији обалоутврде (иако означени као хитни) нису предвиђени програмом за 2015. годину па стога нису обезбеђена ни финансијска средства, али додаје да је Градска управа града Београда за исте обезбедила донацију од стране предузећа „Eagle Hills Properties" као донатора[783].

Ова донација регулисана је Уговором о донацији[784] потписаним 02. јуна 2015. године, којим је одређено да предузеће „Eagle Hills Properties" на себе преузима израду техничке документације, избор извођача радова и обављање стручног надзора. Новчани износ донације није прецизиран овим уговором, већ је (чланом 2.) одређено да ће исти "бити споразумно констатован у записнику о примопредаји који ће стране потписати по реализацији донације".

Дана 25. септембра 2015. године (два дана пре свечаног обележавања завршетка радова на реконструкцији обалоутврде[785]) Министарству је упућен још један захтев за издавање решења којим би се извођење истих одобрило. Међутим, и тај захтев је одбијен.[786]

Захтев је поднело предузеће „Београд на води" д.о.о. као инвеститор, опет на основу члана 145. Закона о планирању и изградњи[787], али уз приложене локацијске услове, као и Уговор о донацији потписан између ЈВП Београдводе и предузећа „Eagle Hills Propeties".

[781] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 351-03-01218/2015-07 од 30. јуна 2015. године.
[782] Градска управа града Београда, Секретаријат за инспекцијске послове, Решење X-09 бр. 325.5-85/2015 од 22. маја 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[783] ЈВП Београдводе, Обавештење бр. 2531 од 26. маја 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[784] ЈВП Београдводе, Уговор о донацији бр. 2691 од 02. јуна 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[785] Београд на води ће генерисати 20 000 радних места, РТС, 27. септембра 2015. године.
[786] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Закључак бр. 351-03-01874/2015-07 од 6. октобра 2015. године
[787] Закон о планирању и изградњи, (*Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14).*

Закључком од 06. октобра 2015. године, Министарство одбија овај захтев јер утврђује следеће:

- подносилац захтева није лице које у складу са Законом може бити подносилац захтева
- уз захтев није достављен доказ о одговарајућем праву на земљишту или објекту
- привредно предузеће "ЦЕП" д.о.о. које је израдило главни пројекат не поседује лиценцу Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, неопходну за израду пројеката у надлежности Министарства
- образац 07 није попуњен у складу са правилником нити је усклађен са наменом и класом инжењерског објекта
- недостају изјаве одговорних пројектаната о усклађености техничке документације са условима надлежних институција, а подаци нису усаглашени у свим деловима документације
- у техничкој документацији нису приказане вредности радова у свим деловима
- није приложен доказ о уплати Административне таксе која износи 0,2% од предрачунске вредности за извођење радова.[788]

Почетком октобра 2015. године, ЈВП Београдводе доставило је поднесак Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да одустаје од захтева поднетог дана 24. фебруара 2015. год. за издавање решења којим се одобрава реконструкција обалоутврде. Због одустанка странке од захтева, поступак је закључком Министарства обустављен.[789]

Иако се анализом документације може утврдити да, у периоду од фебруара 2015. године, закључно са октобром 2015. године, нису постојале дозволе нити решења којим би се радови на реконструкцији обалоутврде одобрили, управо у овом периоду су радови и започети и завршени.

Почетак радова обележен је средином јула 2015. године, када је Савско шеталиште затворено оградом. Како би обишли зону радова дужине 300м, бициклисти, који се стазом на том потезу служе, упућивани су на алтернативну руту преко Новог Београда

[788] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Закључак бр. 351-03-01874/2015-07 од 6. октобра 2015. године
[789] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Закључак бр. 351-03-01218/2015-07 од 02. октобра 2015. године.

у дужини од 3,5км[790]. Пешаци су остављени без објашњења, с обзиром да ово градилиште није обележено таблом на начин предвиђен Правилником о изгледу, садржини и начину постављања градилишне табле,[791] а која садржи основне податке о пројекту, инвеститору, одговорном пројектанту, броју дозволе или решења којим се радови допуштају, ознаком почетка и завршетка радова, као и одговорном извођачу.[792] Таква табла није постављена ни у зони изградње паркинга иза ресторана "Саванова" нити у ограђеној зони контејнера са ознаком „Миленијум тим" (Millennium Team).[793]

„Сава променада" отворена је 27. септембра 2015. године, уочи полагања камена темељца за први објекат „Београда на води".[794]

Иницијатива Не да(ви)мо Београд, позвала је грађане[795] да надлежној инспекцији Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, пријаве нелегалне радове на реконструкцији обалоутврде, чије оштећење санкционише и Кривични законик Републике Србије.[796]

Како сама Иницијатива није добила одговор на упућену пријаву, обратила се Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, захтевом за приступ информацијама од јавног значаја, тражећи податке о поступању надлежне инспекције по упућеним пријавама.

У свом одговору,[797] Министарство обавештава да је обустављен поступак издавања решења за реконструкцију обалоутврде, због одустајања странке (ЈВП „Београдводе) од захтева. као и да је одбијен захтев друге странке, привредног друштва „Београд на води" д.о.о..
Министарство даље наводи да су закључци којима се ови поступци прекидају, односно одбијају, јавно доступни свима и даје линк ка интернет презентацији Сектора за грађевинске послове и грађевинско земљиште Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

[790]Протест бициклиста због изградње променаде, Б92, 16. јула 2015. године.
[791] Правилником о изгледу, садржини и начину постављања градилишне табле, *Службени гласник РС, бр. 22/15.*
[792] Истиномер био на градилишту на коме је камен темељац, Истиномер.
Линк: http://www.istinomer.rs/ocena/3185/Istinomer-bio-na-gradilistu-na-kome-je-kamen-temeljac
[793] Радници са ознакама ове фирме изводили су радове на изградњи променаде и паркинга, али и промотивног штанда завршеног 2014. године, што се могло видети увидом на лицу места. Фото документација доступна у архиви иницијативе Не да(ви)мо Београд.
[794]Камен темељац за нову епоху Србије, Вечерње Новости, 27. септембар 2015. године. Линк: http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:569168-Kamen-temeljac-za-novu-epohu-Srbije-VIDEO
[795]„Пре извесног времена Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре позвало је грађане да пријаве нелегалну градњу и тим поводом отворило емаил налог и посебан телефон. Позивамо вас да пријавите нелегалне радове, уколико нас буде више, можда нас и чују!", Иницијатива Не да(ви)мо Београд, Facebook презентација, 27. август 2015. године. Линк: https://goo.gl/oH6Hb0
[796] Члан 282. Кривичног законика, (*Службени гласник РС, бр. 85/05, 88/05 - испр., 107/05 - испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14).*
[797] Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Одговор на захтев, бр. 350-03-02285/2015-02, од 30. новембра 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Надлежни у Министарству, међутим, нису дали податке о томе да ли је извршена инспекција на лицу места, а по пријави нелегалних радова, и које су мере предузете поводом налаза инспекције.[798]

6.3.2. Износ донације - Осим што није приказан у документацији предатој ради добијања одобрења за обављање радова, вредност радова на реконструкцији обалоутврде, односно вредност „донације“ за њихово обављање, није утврђена ни по завршетку радова и отварању „Сава променаде”.

Дана 23. октобра 2015. године, Иницијатива Не да(ви)мо Београд, упутила је Јавном водопривредном предузећу “Београдводе” захтев за приступ информацији од јавног значаја са молбом за достављање Записника о примопредаји радова, са назначеном вредношћу донације, утврђеног чланом 2. уговора између овог јавног предузећа и предузећа “Eagle Hills Properties” д.о.о. потписаног 02. јуна 2015. године.

Међутим, ЈВП Београдводе одгворило је да такав документ не поседује.[799]

6.3.3. Камионети за издавање хране и пића на подручју “Београда на води” - Крајем октобра 2014. године, одборници Скупштине града Београда усвојили су Предлог допуне Одлуке о комуналном реду.[800] Претходној Одлуци о комуналном реду додат је посебан члан (43.а. и 43.б.) којим се нормирају услови потребни за постављање објеката-специјализованих возила ради обављања делатности трговине на мало и других делатности у складу са законом, односно за постављање камионета за издавање хране и пића.

Измењене одредбе Одлуке о комуналном реду, односе се само на површине јавне намене и површине у јавном коришћењу у обухвату Просторног плана подручја посебне намене за уређење дела приобаља града Београда - подручја приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води” и доносе се ради регулисања комуналног реда на основу Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води”. [801]

Постављање камионета за издавање хране, непосредно након отварања уређене „Сава променаде”, рекламирано је путем званичних канала предузећа „Београд на води” д.о.о. У тренутку усвајања допуна Одлуке о комуналном реду, специјализована возила за издавање хране и пића чије је постојање изменама Одлуке омогућено – налазила си се на јавној површини савског шеталишта већ неколико недеља.[802]

[798] На дан када је иницијатива Не да(ви)мо Београд поднела пријаву нелегалних радова (24. август 2015. године) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре објавило је посебну електорнску адресу и број телефона и позвали грађане да, путем истих, пријаве примећене случајеве нелегалне градње. Види: Симић: Проверићемо сваки случај нелегалне градње, Блиц, 24. август 2015. године. Линк: http://www.blic.rs/vesti/ekonomija/simic-provericemo-svaku-prijavu-nelegalne-gradnje/4s50hw3

[799] ЈВП Београдводе, Одговор на захтев, Обавештење бр. 5341/1 од 26. октобра 2015. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

[800] Одлука о комуналном реду, (*Службени лист града Београда, бр. 61/2015).*

[801] Члан 43а. Одлуке о комуналном реду, (*Службени лист града Београда, бр. 61/2015)*

[802] Belgrade Waterfront, интернет презентација. Линк: https://www.instagram.com/belgradewaterfront/

У истом периоду, на подручју Савског шеталишта, према активистима иницијативе Не да(ви)мо Београд, као и према новинарима портала Истиномер[803] и Крик[804], извршено је неколико интервенција комуналне полиције која, међутим, на бесправно постављање ових возила није реаговала.

6.3.4. Уговор о заједничком улагању у пројекат Београд на води - Уређивање јавног земљишта - Постављање камионета за издавање хране уско је повезано са Уговором о заједничком улагању у пројекат „Београд на води."[805] Наиме, чланом 7.1.7. тог Уговора утврђена су права Друштва („Београд на води" д.о.о.) на уређеним деоницама Одабраног јавног земљишта (у шта спада и „Сава променада") и то право да: *„врши услуге управљања имовином и право да наплаћује одговарајућу накнаду за управљање имовином по основу предметних услуга, као и друга права у циљу постизања нивоа искуства Стратешког партнера (BWCI), укључујући без ограничења право на коришћење и управљање јавним земљиштем, право на управљање оглашавањем и на постављање киоска, објеката за продају хране и пића и др."*

На овај начин, иако декларативно остаје у јавној својини, јавно земљиште предато је на располагање „стратешком партнеру" без накнаде, а са допуштењем да на основу коришћења или препуштања истог трећим лицима, убире профит.[806]

6.3.5. Предлог измена и допуна Закона о водама - Поводом реконструкције обалоутврде, треба нагласити и да је у току јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о водама[807] којим се уводи низ промена у односу на досадашње оквире управљања и коришћења водног добра.

Према објављеном нацрту[808] предлаже се брисање ставова члана 5. који су одређивали *воде* као добро од општег интереса и у државној својини, *јавно водно добро* као неотуђиво.

Чланом 10. значајно се проширује типологија намене, односно коришћења водног земљишта допуштањем, између осталог, и обављање привредних делатности, односно (6.1) формирање привремених депонија шљунка, песка и других материјала, (6.2)

[803]Прекршајне пријаве због снимања на Савском шеталишту, Истиномер, 25.09.2015.
[804]Обезбеђење градоначелника спречило КРИК да Малом постави питања, КРИК, 21.10.2015.
[805] Уговор о заједничком улагању у "Београд на води", Влада РС 05 документ бр. 336-4674/2015-1, 27.04. 2015. године
[806] Чланом 10.4. Извршавање услуга, додатно је одређено да ће „Стратешки партнер" за „услуге пројектовања, изградње и управљања, услуге продаје и маркетинга, управљања брихе о купцима и односима са купцима, услуге информационих технологија и остале повезане услуге, имати право на накнаду „у износу од 3% (три процента) укупних трошкова уређивања и изградње за Пројекат", Уговор о заједничком улагању у пројекат "Београд на води" (Влада РС 05 документ бр. 336-4674/2015-1, 27.04. 2015.године).
[807] Одбор за привреду и финансије Републичке дирекције за воде, Закључак 05 Број: 011-6937/2015 од 9. септембар 2015. године
[808] Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Јавна расправа нацрту Закона о изменама и допунама закона о водама, Одлука Одбора за привреду и финансије, Закључак 05 Број: 011-6937/2015. Линк: http://www.mpzzs.gov.rs/projekti-ministarstva/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-vodama/

изградњу објеката за које се издаје привремена грађевинска дозвола у смислу закона којим се уређује изградња објеката, (6.3) постављање мањих монтажних објеката привременог карактера за обављање привредне делатности за које се не издаје грађевинска дозвола у смислу закона којим се уређује изградња објеката, (6.7) за боравак и привез пловног објекта, пловећег постројења или плутајућег објекта, укључујући и угоститељски објекат на пловећем објекту, (6.8) спорт, рекреацију и туризам. Предложеним Чланом 10А., за ове и остале намене дефинисане чланом 10, било би допуштено дати водно земљиште у јавној својини у закуп правним лицима, предузетницима и физичким лицима.

Овакве измене Закона о водама могу се посматрати и у светлу проблема са одређивањем права на подношење захтева за одобравање реконструкције обалоутврде, као и у светлу одредби Уговора о заједничком улагању у пројекат „Београд на води" о коришћењу јавног земљишта већ остварених кроз пројекте „постављања" „промотивног штанда", односно ресторана "Саванова", уређења "Сава променаде" и других. Развој догађаја биће потребно са пажњом пратити.

СТУДИЈА ПРИМЕРА - (Не)усвајање просторних планова као резултат трговине утицајима и злоупотребе јавних овлашћења

Студија случаја односи се на област водопривреде. Истражује се и анализира феномен маргинализације јавног интереса, узурпирања јавног добра, кршења основних људских права (право на здраву животну средину, право на здравље) и кршења законских прописа и норми, што је све омогућено и дозвољено (отвореном или прикривеном) саглашношћу и/или подршком група и појединаца на јавним функцијама и са јавним овлашћењима. Дакле, у питању су неспорни примери трговине утицајима и злоупотребе јавних овлашћења, будући да се сви појединачни актери (као појединци и као носиоци јавних функција) могу идентификовати. Анализа примера из области водопривреде посебно је погодна и стога што се ради о директном сукобу између јавног добра и јавног интереса (заштита водоизворишта и снабдевање становништва здравствено безбедном пијаћом водом), на једној страни, и јавне штете и угрожавања јавног добра које је последица кршења прописа и правног оквира заштите јавног добра са починитељима и њиховим заштитницима које је могуће директно идентификовати.

Анализа је урађена на примерима *Просторних планова подручја посебне намене сливова акумулација Гружа, Грлиште и Ћелије*. У Прилогу I дати су екстензивни изводи из Нацрта ППППН сливова три акумулација за снабдевање становништва водом из којих се види:

- Да се планови односе на регулисање изградње, режиме коришћења и заштиту подручја са кога се обезбеђује здрава пијаћа вода за више од милион становника у Србији.

- Да су у заштитним зонама акумулација изграђени објекти (становање, одмор, туризам, пословање) који директно угрожавају основну, кључну и незамењиву намену акумулација

- Да та изградња траје неколико деценија и да ти објекти годинама угрожавају квалитет воде у акумулацијама а тиме и јавно здравље становништва које користи ту воду

- Да додатне трошкове прераде (пречишћавања) воде и побољшавања њеног квалитета уништеног фекалним и другим отпадним водама из објеката у околини сносе сви грађани у региону и Србији (изградња фабрике за прераду воде на акумулацији која је формирана да би било обезбеђено снабдевање водом становништва и домаћинстава)

- Да су персоналне и друге интересне везе бесправних градитеља са доносиоцима одлука у Србији толико јаке и неповредиве да годинама одолевају да се обезбеди заштита јавног добра и јавног интереса.

У наставку су сажето приказани следећи датуми важни ради праћења динамике израде и усвајања три коментарисана просторна плана:

- Датум када је започета израда ПППППН
- Датум када је предат Нацрт (радна верзија) Плана за потребе стручне контроле
- Датум када су добијене примедбе и коментари наручиоца (дан добијања Извештаја о стручној контроли)
- Датум када је предат Нацрт ПППППН (за потребу процедуре Јавног увида)
- Датум када је добијен Извештај са Јавног увида са примедбама и коментарима
- Датум када је предата коначна верзија ПППППН
- Датум када је усвојен ПППППН

Табела: Кључни датуми у процедури израде ППППН слива акумулација за водоснабдевање

Активност	Грлиште	Ћелије	Гружа
Одлука о изради	септембар2011	септембар 2011	септембар 2011
Датум предаје радне верзије за стручну контролу	децембар 2012	децембар 2012	децембар 2012
Датум добијања извештаја о стручној контроли	март 2013	март 2013	март 2013
Датуме предаје Нацрта	мај 2013	мај 2013	мај 2013
Датум добијања Извештаја са Јавног увида са примедбама и коментарима	мај 2015	мај 2015	Извештај није добијен
Датум предаје коначне верзије ПППППН	јуни 2015	јуни 2015	/
Датум усвајања ПППППН	новембар 2015 Сл.Гл. Р.С. 95/2015	новембар 2015 Сл.Гл. Р.С. 95/2015	

У случају ПППППН сливова акумулација Грлиште и Ћелије, од датума предаје Нацрта ПППППН до добијања примедби са Јавног увида од стране стручне комисије протекло је за два плана по две године, а за ПППППН слива акумулације Гружа, Извештај Комисије за јавни увод није још увек примљен (дакле, 2,5 година након предаје Нацрта Плана). У заштитиним зонама акумулације Гружа регистровано је око 220 нелегално изграђених објеката (од тога 130 у Зони I), а акумулације Ћелије око 200 објеката (од тога 107 и Зони I). За акумулацију Грлиште за нелегално изграђене објекте у заштитним зонама је наведено да их је у мањем броју. Наравно, куће за одмор и други нелегално изграђени објекти нису једини загађивачи и претња опстанку акумулација, ту се налазе и дивље/неуређене депоније и друге сличне последице непостојања владавине права и "права" на кршење прописа.

Теза о односима моћи потврђена је у *Закону о озакоњењу објеката* (Службени гласник РС, 96/2015). Власници "викендица и породичних кућа за одмор" изграђених у заштитним зонама акумулација за снабдевање становништа водом (њих неколико стотина) ће по свему судећи "озаконити" своје викендице и наставити да користе своје објекте у зонама заштите. Грађани Србије (њих неколико милиона) ће сносити трошкове свог угроженог здравља због неисправне/загађене воде из наменски грађених акумулација (драстичан пример је акумулација Врутци који, на жалост, не служи као опомена о судбини других наменски грађених акумулација за снабдевање становништва вдом), плаћаће скупљу воду јер треба прерадити и очистити загађену водом односно градити фабрике за прераду воде, итд. Другим речима, добитници су неколико стотина (или хиљада, свеједно) власника ових објеката који ће поред узурпације јавног добра и наношења јавне штете прибавити и велику материјалну добит превођењем објекта из нелегалног у легалан статус за неколико хиљада динара и увећањем тржишне вредности објекта за више десетина пута. Губитници су неколико стотина хиљада (или милиона, није свеједно) грађана Србије који ће плаћати трошкове уништених акумулација за снабдевање водом, трошкове угрожавања јавног здравља и трошкове изградње фабрика за прераду загађене воде у овим акумулацијама. За утеху је што остаје на снази забрана напајања стоке у санитарним зонама водоакумулација, како стоји у *Правилнику о начину одређивања и одржавања зона санитарне заштите изворишта водоснабдевања (Службени гласник РС, бр. 92/08 – у примени од 18/10/2008).*

Прилог I:
Изводи из Нацрта Просторног плана подручја посебне намене слива акумулације "Гружа". (Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, мај 2013. године), Просторног плана подручја посебне намене слива акумулације "Ћелије". (Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, јуни 2015. године), и Просторног плана подручја посебне намене слива акумулације Грлиште (Београд, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, јун 2015. године).

Нацрт Просторног плана подручја посебне намене слива акумулације "Гружа". Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, мај 2013. године

Подручје Шумадије у хидролошком смислу једно је од најмаловоднијих подручја Србије. (...) акумулација "Гружа" има значајније функције: као незамењиво изворište крагујевачког водоводног супсистема и као изузетно важна акумулација у Речном систему Западне Мораве, једна од најважнијих у водопривредном систему Србије. "Изворише "Гружа" неће имати било какву замену у блиској будућности, тако да је одрживи развој Крагујевца и насеља која су обухваћена овим супсистемом условљен искључиво успешном заштитом акумулације од даљег загађења".

Саставни део пројекта Система "Гружа" био је пројекат санитарне заштите акумулације, који није реализован, тако да је остао велики проблем сеоских насеља са лошом санитацијом и испуштањем отпадних вода у окружење, одакле доспевају у језеро, уносећи у њега велике количине нутријената којима се активира процес аутрофикације. Ситуацију је додатно отежала стихијска и непланска реализација кућа за одмор и других објеката у прибању акумулације, местимично чак и у зони I акумулације и у зони водног земљишта (регистровано је око 220 нелегалних објеката у зонама I и II акумулације, а највише у средњем и горњем делу акумулационог басена). У зони I акумулације је регистровано око 130 објеката, што је посебно појачало антропогени притисак на анкумулацију (односно количину уношења нутријената и загађујућих, па чак и опасних ефлуената). С обзиром да је у постојећим насељима на подручју слива углавном изостала санитација, а да је у њих доведена вода из локалних изворишта, стање је погоршано у погледу: повећања количине отпадних вода из домаћинстава и екеономских објеката, било из сенгрупа грађених као водоупојне јаме, или директно испуштањем у окружење (јаруге, депресије), одакле доспевају површинским или подземним токовима до језера; комуналне уређености насеља; негативног утицаја на изворште (процесе еутрофикације) и здравље људи".

Комунална инфраструктура
"У сеоским насељима у сливу акумулације "Гружа" налази се око 40 већином несанитарних дивљих депонија (сметлишта) и једна уређена општинска депонија (општина Кнић). Несанитарна довља сметлишта се повремено чисте у зонама I и II акумулације. Због већег броја постојећих стамбених и туристичких објеката у зонама I и II акумулације, већа количина амбалажног отпада одлаже се у зони I акумулације, односно директно у акумулацију"

3.2 **Потенцијали и ограничења**
"Не одржава се у законски прописаним условима тзв. водно земљиште, у коме се, према Закону о водама, али и према свим другим планским документима (укључивши и Просторни план републике Србије) не смеју градити никакви објекти осим оних који служе за водопривредне потребе. Посебно су озбиљна ограничења која су настала у зонама I и II акумулације "Гружа", где су саграђени велики објекти (куће за одмор), чак и у зони I заштите (у којој се лагерује грађевински материјал и сви отпаци који настају у процесу грађења". "Због неспроведене планиране заштите акумулације, већ су се јавиле озбиљне индикације процеса еутрофикације и погоршања квалитета воде у њој, што захтева интервенцију аерацијом у зони водозахвата, али и веће трошкове пречишћавања у ППВ (постројење за пречишћавање воде)".

Конфликтни интереси:
Кључни предуслови за побољшање стања квалитета у зони језера око водозахвата путем мера потврђених у бројним примерима у свету јесте "успостављање и стриктно поштовање санитарне дисциплине у зонама заштите акумулације, неутралисање свих концентрисаних загађења и смањење уноса нутријената из расутих загађивача, пре свега из пољопривреде".

Полазишта за решавање конфликтних интереса су:

- Компензације локалном становништву за наметнута ограничења због успостављеног режима санитарне заштите

- Уклањање објеката који нису у функцији водопривреде из зоне I акумулације, а у зони II акумулације неодобравање легализације постојећих и забрана изградње нових објеката који угрожавају здравствену исправност воде на изворишту (...)".

Режими заштите, уређења и коришћења простора:
Зона I акумулације "Гружа": Успоставља се режим строгог санитарног надзора:

- Забрањена је изградња објеката и постројења која нису у функцији водопривреде, чувања и одржавања објеката бране и акумулације

- Сви објекти који нису у функцији водопривреде, а нелегално су саграђени у зони I акумулације биће уклоњени о трошку власника, а терен санира и затрављен. Статус осталих објеката који нису у функцији водопривреде, а налазе се између КНУ (кота нормалног успора – кота при којој је испуњена корисна запремина акумулације) и границе зоне I, утврдиће се планом детаљне регулације.

Зона II акумулације "Гружа". Успоставља се режим контролисаног коришења простора и сталног санитарног надзора са забраном изградње објеката који угрожавају здравствену исправност воде на изворишту:

- "(...) Задржавају се постојећи стамбени и економски објекти домаћинстава (са сталним пребивалиштем), који су постојали пре изградње акумулације, уз обавезу управљача водоводног система да у року од 12 месеци од доношења Просторног плана обезбеди санитарно безбедно прикупљање и пречишћавање свих отпадних вода на грађевинској (катастарској) парцели (водонепропусне септичке јаме са две или три коморе, које ће празнити јавно комунално предузеће по аутоматизму, без утицаја власника, као и под условом безбеденог прикупљања осоке из штала како не би неконтролисано истицала у окружење, односно њеним коришћењем ван зоне II на санитарно безбедан начин)...". И даље: "Задржавају се и остали постојећи објекти (куће за одмор, угоститељски и други објекти) саграђени у зони II након формирања акумулације: (а) са уредним дозволама под условом да имају обезбеђено санитарно безбедно

прикупљање и пречишћавање свих отпадних вода на грађевинској (катастарској) парцели; и (б) под условом да у року од 12 месеци од доношења Просторног плана власници/корисници тих објеката обезбеде санитарно безбедно прикупљање и пречишћавање свих отпадних вода на грађевинској (катастарској) парцели и уз обезбеђење организованог прикупљања и одвожења отпада".

Правила употребе земљишта, уређења и грађења (стр. 71- 75, нарочито Правила уређења и грађења за зоне са посебним режимом заштите (зоне санитарне заштите изворишта водоснабдевања)

V Имплементација Просторног плана, са листом приоритетних планских решења која се утврђују за прву фазу имплементације до 2017. године и обухватају, између осталог:

- Успостављање прописаних режима и обележавање зона I и II акумулације "Гружа"
- Санитација терена и уклањање свих бесправно изграђених и постављених објеката из зоне I акумулације у појасу од 10 м око акваторије језера при урезу воде КМУ од 273,2 м н.в.
- Санитарно уређење објеката и потпуна санација загађеног земљишта у зони II акумулације
- Санитација постојећих и изградња нових санитарних септичких јама

Просторни план подручја посебне намене слива акумулације "Ћелије". Београд: Институт за архитектуру и урбанизам Србије, јун 2015. године - Обезбеђење просторних услова за остварење посебне намене подручја, односно да заштити слив акумулације *Ћелије*....
Заштита слива акумулације

Сливање отпадних вода из околних сеоских насеља у језеро - "Стихијска и непланска изградња кућа за одмор и других објеката у приобаљу акумулације (регистровано је око 200 нелегалних објеката у зонама I и II акумулације, а највише их има у три појаса и то: дуж десне обале Васићког басена, леве обале Златарског басена, као и леве обале узводно од бране на око 200 м од водозахвата). У зони I акумулације је регистровано 107 објеката, што је посебно појачало антропогени притисак на акумулацију (односно количину уношења нутријената и загађујућихм па чак и опасних ефлуената). С обзиром да је у постојећим насељима на подручју слива углавном изостала санитација, а да је у њих доведена вода из локалних изворишта, стање је погоршано у погледу: повећања количине отпадних вода из домаћинстава и екеономских објеката, било из сенгрупа грађених као водоупојне јаме, или директним испуштањем у окружење (јаруге, депресије), одакле доспевају површинским или подземним токовима до језера;

комуналне уређености насеља; негативног утицаја на изворште (процесе еутрофикације) и здравље људи".

Комунална инфраструктура - У сеоским насељима у сливу акумулације *Ћелије* налазе се 33 несанитарне дивље депоније (сметлишта) (Податак узет из Националне базе података о депонијама на подручју Републике Србије, Министарство енергетике, развоја и заштиту животне средине, Агенција за заштиту животне средине). "Несанитарна дивља сметлишта се повремено чисте у зонама I и II санитарне заштите акумулације. Због већег броја постојећих стамбених и туристичких објеката у зонама I и II санитарне заштите акумулације, као и активности у риболову, спорту и рекреацији, већа количина амбалажног отпада одлаже се у зону I акумулације, односно директно у акумулацију".

"Не одржава се у законски прописаним условима тзв. водно земљиште, у коме се, према Закону о водама, али и према свим другим планским документима (укључив и Просторни план републике Србије) не смеју градити никакви објекти осим оних који служе за водопривредне потребе. Посебно су озбиљна ограничења која су настала у зонама I и II акумулације *Ћелије*, где су због небриге државе сагрђени велики објекти (куће за одмор), чак и у зони I акумулације".

"Због неспроведене планиране заштите акумулације *Ћелије*, већ су се јавиле индикације процеса еутрофикације и погоршања квалитета воде у њој, што ће повећати трошкове пречишћавања у ППВ (постројење за пречишћавање воде)".

Полазишта за релативизацију конфликтних интереса - Конфликт 1: између изградње (викенд објекти, стамбени и економски објекти домаћинства) (...) посебно у деловима зона I и II акумулације; стихијска градња викенд објеката.

Полазишта за релативизацију конфликата: Неодобравање легализације, уклањање постојећих и забрана изградње нових објеката који нису у функцији водопривреде у зони I акумулације, а у зони II акумулације неодобравање легализације постојећих и забрана изградње објеката који угрожавају здравствену исправност воде на извориште, као и утврђивање и поштовање услова и правила изградње и реконструкције објеката у складу са режимима заштите;

2. Режими заштите, уређења и коришћења простора

2.1 Зона I акумулације Ћелије

- Забрањена је изградња објеката и постројења која нису у функцији водопривреде, чувања и одржавања објеката бране и акумулације;

- Сви објекти који нису у функцији водопривреде, а нелегално су сагрђени у зони I акумулације биће уклоњени о трошку власника, а терен санирaн и затрављен. Статус осталих објеката који нису у функцији водопривреде, а налазе се између КНУ (кота нормалног успора – кота при

којој је испуњена корисна запремина акумулације) и границе зоне I, утврдиће се планом детаљне регулације.

Зона II акумулације Ћелије - "(...) Задржавају се постојећи стамбени и економски објекти домаћинстава (са сталним пребивалиштем), који су постојали пре изградње акумулације, уз обавезу управљача водоводног система да у року од 12 месеци од доношења Просторног плана обезбеди санитарно безбедно прикупљање и пречишћавање свих отпадних вода (водонепропусни сенгрупи са две или три коморе, које ће празнити јавно комунално предузеће по аутоматизму, без утицаја власника, као и под условом безбеденог прикупљања осоке из штала како не би неконтролисано истицала у окружење, односно њеним коришћењем ван зоне II на санитарно безбедан начин)...". И даље: "Задржавају се и остали постојећи објекти (куће за одмор, угоститељски и други објекти) саграђени у зони II након формирања акумулације: (а) са уредним дозволама под условом да имају обезбеђено санитарно безбедно прикупљање и пречишћавање свих отпадних вода на грађевинској (катастарској) парцели; и (б) под условом да у року од 12 месеци од доношења Просторног плана власници/корисници тих објеката обезбеде санитарно безбедно прикупљање и пречишћавање свих отпадних вода на грађевинској (катастарској) парцели и уз обезбеђење организованог прикупљања и одвожења отпада".

ЛИТЕРАТУРА

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС,* бр. 98/2006

Закон о финансирању политичких активности, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011 и 123/2014

Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС

Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010

Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014 и и 91/2015 - аутентично тумачење

Закон о допуни Закона о судијама, *Сл. гласник РС*, бр 106/2015

Закон о допуни Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС*, бр 106/2015

Закон о изменама и допунама Закона о Правосудној академији, *Сл. гласник РС*, бр 106/2015

Закон о заштити природе, *Службени гласник РС,* бр. 36/2009, 88/2010 и 91/2010

Закон о културним добрима, *Службени гласник РС, бр.*71/94

Закон о водама, *Службени гласник РС, бр.*46/91, 53/93 и 54/96

Закон о буџету, *Службени гласник РС*, бр. 142/2014 и 94/2015

Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон и 103/15.

Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и прибављања документације ради реализације изградње система за транспорт природног гаса "Јужни ток", *Службени гласник РС*, бр. 17/2013

Закон о озакоњењу објеката, *Службени гласник РС*, бр 96/2015

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС і 98/13-УС

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014

Закон о експропријацији, *Службени гласник РС,* бр. 53/95, *Сл. лист СРЈ,* бр. 16/2001-СУС и *Службени гласник РС,* бр. 20/2009 и 55/2013-УС

Закон о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, *Сл. гланик РС*, бр. 34/15

Закон о културним добрима, *Службени гласник РС, бр. 71/94, 52/2011 - др. закони и 99/2011 - др. закон.*

Закон о здравственој заштити,*Службени гласник РС*, бр. 96/2015

Закон о здравственој заштити *Службени гласник РС*, бр. 106/2015

Закон о здравственом осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 109/2005, 57/2011, 110/2012, 119/2012, 99/2014, 123/2014 126/2014, 106/2015

Закон о коморама здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005 и 99/2010

Закон о о закључивању и извршавању међународних уговора (Службени гласник РС“, бр. 32/13)

Закон о донацијама и хуманитарној помоћи, *Службени лист СРЈ*, бр. 53/2001, 61/2001 и 36/2002

Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015

Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, *Службени гласник РС*, бр. 123/2014 и 106/2015

Закон о уџбеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 68/2015.

Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - аутентично тумачење и 68/2015.

Закон о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 76/2005, 100/2007 - аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 - аутентично тумачење и 68/2015

Закон о спорту, *Службени гласник РС*, бр. 24/11 и 99/11

Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009

Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015

Закон о јавним предузећима, *Сл.гласник РС*, бр. 119/2012, 116/2013 – аутентично тумачење и 44/2014 - др. закон

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл.гласник*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 і 36/2010

Закон о Јавном предузећу Новинска агенција Танјуг, *Сл. лист СРЈ*, број 11/95

Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 і 99/2014

Закон о јавном информисању и медијима - ЗЈИМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014 и 58/2015

Закон о електронским медијима - ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014

Закон о јавним медијским сервисима – ЗЈМС. *Службени гласник РС*, бр. 83/2014

Закон о оглашавању, *Сл.гласник РС,* бр. 79/2005 и 83/2014-др. закон

Народна скупштина Републике Србије, Аутентично тумачење одредбе члана 54. став 1. Закона о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 45/2015

Нацрт Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције, Министарство правде, доступно на www.mpravde.gov.rs/files/Zakon%2004%2008%202015%20(3).doc

Нацрт закона о оглашавању, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, доступан на http://goo.gl/Zp5lk9, приступљено 1. децембра 2015. године.

***

Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Службени гласник РС,* бр. 81/2007 - пречишћен текст, 69/2008, 98/2012 і 87/2013

Уредба о локацијским условима, *Службени гласник РС, бр. 35/2015*

Уредба о преносу капитала без накнаде запосленима код издавача медија, *Службени гласник РС,* бр. 65/15

Одлука о правним последицама престанка Јавног предузећа Новинска агенција ТАНЈУГ, *Службени гласник РС*, бр. 91/2015

Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавнихтужилаца, ДВТ, 29. мај 2014. године, доступно на http://www.dvt.jt.rs/doc/Pravilnik%20o%20kriterijumima%20i%20merilima%20vrednovanja%20rada%20javnih%20tuzilaca%20i%20zamenika%20javnih%20tuzilaca%20-%20usvojen%20i%20lektorisan%20tekst%20-%20za%20glasnik.pdf

Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, ДВТ, 14. мај 2015. године, доступно на http://www.dvt.jt.rs/doc/Pravilnik%20o%20kriterijumima%20i%20merilama%20za%20ocenu%20strucnosti%20osposobljenosti%20i%20dostojnosti%20kandidata.pdf

Правилник о начину одређивања и одржавања зона санитарне заштите изворишта водоснабдевања, *Службени гласник РС*, бр. 92/08 – у примени од 18/10/2008

Правилник о ближим условима за издавање, обнављање или одузимање лиценце члановима комора здравствених радника, *Службени гласник РС*, бр. 119/2007, 23/2009, 40/2010 и 102/2015

Правилник о номенклатури спортских занимања и звања, *Службени гласник РС*, бр. 7/13

Правилник о националној категоризацији спортова, *Службени гласник РС*, бр. 25/13

Правилник о националној категоризацији спортских стручњака, *Службени гласник РС*, бр. 25/13

Правилник о националној категоризацији врхунских спортиста, *Службени гласник РС*, бр. 123/12

Правилник о националној категоризацији спортских објеката, *Службени гласник РС*, бр. 103/13

Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, *Службени гласник РС,* бр. 126/2014

Правилник о документацији која се прилаже у поступку регистрације медија у Регистар медија, *Службени гласник РС*, бр. 126/2014 и 61/2015

Влада РС, Закључак 05 Број: 350-3536/2014-1, од 01. маја 2014. године

Решење о образовању Радног тела за борбу против корупције у систему здравства, број 119-01-542/2015-17 од 14. септембра 2015. године

Комисија за контролу државне помоћи, Решење бр. 420-00-00001/2015-01 од. 22. јула 2015. године, доступно на http://www.kkdp.gov.rs/doc/odluke/Resenje-projekat%20Beograd%20na%20vodi.pdf

Одлука о изради Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, *Службени лист града Београда,* бр. 36/14

Решење о додели средстава из буџета града Крушевца за пројекте којима се остварује јавни интерес у области јавног информисања за 2015. годину, Градоначелник града Крушевца, 9. новембар 2015 . године, доступно на http://goo.gl/NSSGJu

Решење о расподели средстава по расписаном конкурсу за суфинансирање пројеката производње медијских садржаја из области јавног информисања на територији Града Београда у 2015. години, Градска управа града Београда, 7. децембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/92NWPe

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о утврђивању јавног интереса и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње „Београд на води“, Анализа прописа на ризик од корупције, Агенција за борбу против корупције, 2. април 2015. године

Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика, Агенција за борбу против корупције, 21. октобар 2015. године, доступно на http://www.acas.rs/izmene-krivicnog-zakonika-potrebno-dodatno-uskladjivanja-sa-medjunarodnim-standardima/?pismo=lat

Мишљење Министарства спољних послова број 486-3/2014/9 од 22. јула 2014. године

Одговор Министарства правде Републике Србије на захтев за приступ информацији од јавног значаја, допис број 7-00-419/2015-32, од 16. децембра 2105. године.

Одговор Министарства правде Републике Србије на послати захтев за приступ информацији од јавног значаја, допис број 7-00-419/2015-32, од 16. децембра 2105. године

Допис Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (бр. 06-00-00822/2015-02, од 15. децембра 2015. године), као одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.

Републички геодетски завод, допис бр. 07-1097/2015, од 26. новембра 2015. године, као одговор на захтев за приступ информацијама од јавног значаја.

Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: http://www.acas.rs/pracenje-strategije/

***

Акциони план за Поглавље 23 – Нацрт, септембар 2015. година

Други Нацрт акционог плана за Поглавље 23, Министарство правде, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php

Финална верзија Акционог плана за преговарање Поглавља 23 која је усаглашена са последњим препорукама и потврђена од стране Европске комисије у Бриселу, Министарство правде, доступно на http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf

Извештај о напретку 2015 - Република Србија, Европска комисија, Брисел, 11. октобар 2015. године

Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, март 2015. године,

Алтернативни извештај *"Процена реализације Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године"*, БЦБП и УТС, 2015. година

Спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење - Алтернативни извештај за 2014. годину, Београдски центар за људска права, јануар 2015. године

Извештај Бироа за друштвена истраживања о спровођењу локалних планова за борбу против корупције из 2014. године

Извештај о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећег Акционог плана, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, документ бр.: 021-00-5658/2015, од 20. маја 2015. године

Извештај о приватизацији компаније Новости, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 1. јун 2015. године, доступно на http://goo.gl/b0MQOO

Извештај о власничкој структури и контроли медија, Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, 20. фебруар 2015. године, доступно на http://goo.gl/tzNWgN

Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, Комисија за планове, Скупштина града Београда, 04. јун 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Извештај о јавном увиду у Нацрт Измена и допуна Генералног плана Београда 2021, Комисија за планове, Скупштина града Београда, 14. август 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води“, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/2/2014-013, од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2016. године, *Сл. гласник РС*, бр. 43/2015

Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 107/2012

Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период 2014-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 1/2015

Нацрт предлога стратегије развоја медијских услуга Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ), 1. децембар 2015. године, стр. 30 и 31 (http://goo.gl/IqAcOL)

Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 75/2011

Предлог стратегије развоја медијске услуге, доступно на http://goo.gl/T7FXMX

Смернице за реформисање и развој Правосудне академије, доступно на http://www.dvt.jt.rs/doc/Smernice%20radne%20grupe%20za%20izradu%20analize%20za%20reformisanje%20i%20razvoj%20Pravosudne%20akademije.pdf

Медијске слободе Србије у европском огледалу, АНЕМ, мај 2012. године,(http://goo.gl/jcNy3h)

Извештај из Новог Пазара са АНЕМ-овог семинара о имплементацији нових медијских закона, АНЕМ, 29. мај 2015. године (http://goo.gl/xr4ejR)

Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 63 за август 2015. године, доступно на http://goo.gl/LbquUC

Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 63 за август 2015. године, доступно наhttp://goo.gl/LbquUC

АНЕМ протествује због поновног покретања поступка јавне набавке за услугу јавног информисања за Град Пожаревац, АНЕМ, 23. април 2014. године, доступно на http://goo.gl/2N1OaJ

Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 57 за октобар 2014. године, доступно на http://goo.gl/z4WFOF

Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 61 за јун 2015. године, доступно на http://goo.gl/NtH5HP

Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 63 за август 2015. године, доступно на http://goo.gl/K7IbV1

Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 64 за септембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/GVAAXK

Правни мониторинг медијске сцене, АНЕМ, број 55 за август 2014. године

Прилог АНЕМ-а јавној расправи на Нацрт закона о оглашавању, јануар 2015. године, доступно на http://bit.ly/20m6I1w

Multilingual Glossary of Human Setllements Terms, *United Nations Centre for Human Settlements*,Nairobi, 1992

European Charter on Participatory Democracy in Spatial Planning Processes, *ECTP European Council of Spatial Planners,* октобар 2015. године

Euro Health Consumer Index 2013- Report, Health Consumer Powerhouse, 28. новембар 2013., доступно на:
http://www.healthpowerhouse.com/files/ehci-2013/ehci-2013-report.pdf

Euro Health Consumer Index 2012- Report, Health Consumer Powerhouse, 15. мај 2012., доступно на:
http://www.healthpowerhouse.com/files/Report-EHCI-2012.pdf

Став грађана Србије према корупцији, Истраживање јавног мњења, ЦеСИД и УНДП, децембар 2013. године, доступно на
http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf

Извори финансирања здравствених установа, Правни скенер, БИРН, ЦИНС, март 2015. године, доступно на http://pravniskener.org/pdf/sr/izvori_finansiranja_zdravstvenih_ustanova.pdf

Анализа *Транспарентношћу против корупције у здравственом систему*, доступно на http://pravniskener.org/pdf/sr/Analiza_Transparentnoscu%20protiv%20korupcije%20u%20zdravstvenom%20sistemu.pdf

Анализа Уговора за пројекат Београд на води, Иницијатива Не да(ви)мо Београд, септембар 2015. године, доступно на: https://nedavimobeograd.files.wordpress.com/2015/09/analizaugovorazaprojekatbeogradnavodi.pdf

Конкурсно финансирање – Унапређење независности медија кроз развој одрживог и конкурентног модела финансирања, БИРН, октобар 2014. године, доступно на http://goo.gl/6whphJ

Коментари на радну верзију Стратегије финансијских истрага и пратећег акционог плана, Транспарентност Србија, 25. март 2015. године

Коментар ТС на lex specialis о Београду на води, Транспарентност Србија, 27. март 2015. године

Коментари и предлози у вези са предлогом закона о утврђивању јавног интереса и и посебним поступцима експропријације и издавања грађевинске дозволе ради реализације пројекта изградње "Београд на води", Транспарентност Србија, март 2015. године

Записник са седнице радне групе за стручну контролу Нацрта просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, документ бр. 350-01-516/3/2014-013 од 23. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Записник са јавне седнице Комисије за спровођење поступка јавног увида у Нацрт просторног плана подручја посебене намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води", Републичка агенција за просторно планирање, документ бр. 350-244-241-1/2014-01, од 07. новембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

Генерални план Београда 2021., *Службени лист града Београда,* бр. 27/03, 25/05, 34/07 и 63/09

Уговор о заједничком улагању у "Београд на води", Влада РС 05 бр. 336-4674/2015-1, од 27. априла 2015.

Уговор о закупу непокретности између Републике Србије (закуподавац) и привредног друштва „Београд на води“ д.о.о. (закупац), документ бр. 35/2014, од 11. септембра 2014. године. Доступно у архиви Иницијативе Не да(ви)мо Београд.

***

Србији (2 -) из борбе против корупције, Биро за друштвена истраживања, 9. децембар 2015. године, http://www.birodi.rs/srbiji-2-iz-borbe-protiv-korupcije/#prettyPhoto

УТС: Није јасно којим се критеријумима Влада руководила приликом предлагања кандидата за јавне тужиоце, 18. децембар 2015. године, доступно на http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:uts-nije-jasno-kojim-se-kriterijumima-vlada-rukovodila-prilikom-predlaganja-kandidata-za-javne-tuzioce&catid=64:saopstenja-za-javnost&Itemid=733

Избор политички подобних тужилаца урушава владавину права, Фонд за хуманитарно право, 23. децембар 2015. године, доступно на http://www.hlc-rdc.org/?p=30911

Припреме за избор јавних тужилаца – институционалне и ванинституционалне, Весна Ракић Водинелић, Пешчаник, 1. децембар 2015. године

Ускоро Стратегија истрага финансијског криминала, Нови магазин, 3. март 2015. године

Стратегија за све опљачкане у процесу транзиције, РТВ, 22. април 2015. године

Пројекта од “националног значаја” нема на интернету, Транспарентност Србија, http://goo.gl/HUhX2z

Потписан уговор о изради ПППП „Београд на води” са Урбанистичким заводом Београда, Интернет презентација Републичке агенције за просторно планирање, 08. септембар 2014. године, доступно на: http://www.rapp.gov.rs/informacije-o-planovima-u-izradi/cid257-83632/potpisan-ugovor-o-izradi-ppppn-beograd-na-vodi-sa-urbanistickim-zavodom-beograda

Усвојено више одлука из надлежности Привременог органа града Београда, интернет презентација града Београда, 18. април 2014. године

Куле срушиле студију високих објеката, Политика, 03. мај 2014. године

Политички сукоб успорио усвајање урбанистичког устава, Политика, 11. новембар 2013. године

Београд на води неће бити џунгла облакодера, Политика, 5. октобар 2014. године

Просторни план за Београд на води плод притисака и компромиса са „инвеститором"?, Транспарентност Србија, 28. октобар 2014. године

САНУ изнела 22 странице примедаба на "Београд на води", Политика, 6. новембар 2014. године

Комисија за одбрану Београда и губљење времена, Контрапрес, 27. јул 2015.године, доступно на: http://www.kontrapress.com/clanak.php?rub=GRADovanje&url=Komisija-za-odbranu-Beograda-na-vodi-i-gubljenje-vremena

Заштитник грађана позива да lex specialis о "Београду на води" не буде разматран у хитној, већ у редовној скупштинској процедури, Саопштење Заштитника грађана од 11. марта 2015. године

Хитни или редовни поступак за lex specialis, Транспарентност Србија, 13. март 2015. године

Усвојен „лекс специјалис" о пројекту „Београд на води", Политика, 9. април 2015. године

Адвокати: Пројекат „Београд на води" је неуставан, Данас, 29. март 2015. године

Почело рушење београдског насеља, Радио-телевизија Војводине, 20. април 2015. године.

Зашто су рушени нехумани објекти, Истиномер, 5. септембар 2015. године, доступно на: http://www.istinomer.rs/clanak/1217/Zasto-su-ruseni-nehumani-objekti

Саопшење поводом расељавања породица на траси "Београда на води", НВО Праксис, 24. јул 2015. године, доступно на: http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/social-economic-rights/housing/item/937-announcement-on-the-relocation-of-the-families-living-at-the-belgrade-waterfront-site

Уговор о Београду на води отркива велику превару, Слободна Европа, 21. септембар 2015. године.

Нема довољно података о исплативости Београда на води, Транспарентност Србија, 25. септембар 2015. године

Уместо закупа на 99 година, град Београд ће убудуће продавати грађевинско земљиште, Блиц, 16. април 2015. године.

Чињенице о згради Геозавода у Карађорђевој улици у Београду, Заштитник грађана, 31. август 2012.године.

Почела реконструкција зграде Београдске задруге, Градска управа града Београда, интернет презентација, 11. март 2014. године, доступно на: http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1590651

Геозавод од сутра отворен за грађане, Политика, 29. јун 2014. године.

Мали: Неистине ДС о реновирању зграде Геозавода, Блиц, 12. августа 2014. године

Савамала: Од Арапа и - ресторан!, Вечерње новости, 12. август 2014. године.

Никао ресторан на простору Београда на води, Вечерње новости, 26. новембар 2014. године.

Саванова без дозволе за рад, N1, 30. јул 2015. Године

Мали: Изградња променаде на простору „Београда на води“, Блиц, 11. јун 2015. године.

Београд на води ће генерисати 20 000 радних места, РТС, 27. септембра 2015. године.

Камен темељац за нову епоху Србије, Вечерње Новости, 27. септембар 2015. године

Симић: Проверићемо сваки случај нелегалне градње, Блиц, 24. август 2015. године

Прекршајне пријаве због снимања на Савском шеталишту, Истиномер, 25. септембар 2015. године

Обезбеђење градоначелника спречило КРИК да Малом постави питања, КРИК, 21. октобар 2015. године

Предлог закона о спорту: Нови попис непознатог, Време, 11. јун 2015. године

Професионални спорт на рачун грађана, Јавно.рс, 2. јул 2015 године, доступно на http://javno.rs/istrazivanja/profesionalni-sport-na-racun-gradjana

Краве музаре сваке власти, Јавно.рс, 16. октобар 2014. године, доступно на http://www.javno.rs/istrazivanja/krave-muzare-svake-vlasti

Опет спорна медијски конкурс у Нишу, Јужне вести, 21. јул 2015. године

У Србији регистровано 1.379 медија, Блиц, 11. март 2015. године.

У 73 локалне самоуправе још нема конкурса за медијске пројекте, НУНС, 2. октобар 2015. године, доступно на http://goo.gl/QIdZED

Медијска коалиција: Ко је предложио чланове комисије у Новом Саду, Аутономија инфо, 20. јул, доступно на http://goo.gl/rK5SQ4

Медијска удружења демантују градоначелника Крагујевца, РТ Војводине, 21. август 2015. године, доступно на http://goo.gl/1QlWpc

*У Крагујевцу неће бити конкурса за медијске пројекте,*УНС, 12. новембар 2015. године, доступно на http://bit.ly/1TfGcVA

РТК ускоро добија власника, УНС, 15. август 2015. године, доступно на http://goo.gl/2kAmxa

Потписано тридесет четири уговора о продаји капитала, Агенција за приватизацију Републике Србије, 8. децембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/0k0eXl

Коалиција новинарских и медијских удружења: Преиспитати одлуку Града Крагујевца о преносу средстава телевизији Крагујевац, Цензоловка/УНС, 4. новембар 2015. године, доступно наhttps://goo.gl/uLUtSj

Мирослава Миленовић: Грађани финансирају, они се бахате, РТВ Н1, 23. новембар 2015. године

Донета Одлука о правним последицама престанка Јавног предузећа Новинске агенције ТАНЈУГ, Министарство културе и информисања, 4. новембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/StbhAu

"Танјуг Инфо" нови - портал, Новости, 25. новембар 2015. године

НУНС: Да ли је Радоица Милосављевић могао да учествује у приватизацији медија, Нови магазин, 6. октобар 2015. године

Купци медија или утицаја, НУНС, 3. септембар 2015. године

Радио Медвеђа запосленима, „Реч народа" из Пожаревца без купца, НУНС, 31. октобар 2015. године, доступно на http://goo.gl/FfOis6

Претплата за РТС биће до 150 динара, Б92, 11. новембар 2015. године

Колику ћемо претплату плаћати?, Б92, 9. децембар 2015. године

Извештај Савета о медијима до средине децембра, Данас, 24. новембар 2015. године

Истраживање БИРН-а – Оглашавање у медијима: Маркетиншке звезде на политичком пољу, Време, 27. март 2014. године

Нацрт закона о оглашавању: Политичарима је дозвољено све, Цензоловка, 9. октобар 2015. године, доступно на http://bit.ly/1KxHIes

Саопштење Савета РЕМ поводом обједињавања власништва ТВ Прва и ТВ Б92, РЕМ, 29. јун 2015. године, доступно на http://goo.gl/ZycH7x

Конкурс за суфинансирање пројеката производње медијских садржаја из области јавног информисања на територији града Београда у 2015. години, Град Београд, 4. септембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/QGCSXi

Обавештење о продужењу рока за подношење пријава на конкурс за суфинансирање пројеката производње медијских садржаја из области јавног информисања на територији града Београда у 2015. години, Град Београд, 30. септембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/wZWwpi

Коалиција медијских и новинарских удружења још једном захтева од града Пожаревца да медијима додељује средства у складу са законом, Коалиција медијских и новинарских удружења, 8. децембар 2015. године, доступно на http://goo.gl/NcjJA2