



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



## **OTVORENO O JAVNIM POLITIKAMA**

PERIODIČNI IZVEŠTAJ NAKON ŠEST MESECI RADA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

# **Objektivno i pravovremeno informisanje građana u procesu evropskih integracija**

*Oblast: Pravo na objektivno i pravovremeno informisanje*



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

**Izdavač:**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6, 11 000 Beograd  
Telefon/faks: +381 11 328 7226; 328 7334  
Imejl: office@bezbednost.org  
Web: www.bezbednost.org

## Autorke:

Sofija Mandić, Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Maja Bjeloš, Beogradski centar za bezbednosnu politiku

## Lektura:

Tatjana Hadžić Jovović

## Dizajn i prelom:

Nataša Kovačević

Beograd, 2017.

Copyright © 2015 BCBP

Sva prava zadržava izdavač. Nijedan deo  
ove publikacije ne može biti reprodukovan  
bez prethodnog pismenog odobrenja izdavača.

Ovaj izveštaj pripremljen je kao deo projekta „Real Say on Policy” uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržaj izveštaja je isključivo odgovoran Beogradski centar za bezbednosnu politiku i on ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

# Sadržaj

<b>1. Sažetak.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Uvod i osvrt na politički kontekst.....</b>	<b>5</b>
Uvod.....	5
Politički kontekst .....	6
Unutrašnja politika .....	6
<b>3. Zatečeno stanje prilikom formiranja Vlade u avgustu 2016. godine.....</b>	<b>5</b>
Izmene podzakonskih akata 2015. godine.....	6
Uvođenje pretpostavke tajnosti.....	6
Izmene podzakonskih akata 2016. godine – oznaka „službeno” .....	6
Reakcije na uvođenje oznake „službeno” .....	6
<b>4. Promene u prvih šest meseci rada Vlade .....</b>	<b>5</b>
Izmene podzakonskih akata 2016. godine – oznaka „restriktivno/limite” .....	6
Zahtevi Evropske unije o tajnosti podataka .....	6
Pristup informacijama u praksi .....	6
<b>5. Nedostatak informacija – slučajevi sa najviše medijske pažnje.....</b>	<b>5</b>
„Savamala” .....	6
Lažni policajci i nepostupanje u slučaju Zukorlić .....	6
Informacije o nezakonitom postupanju policije .....	6
<b>6. Zaključci i preporuke.....</b>	<b>16</b>

## 1. Sažetak

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) analizom pod nazivom „Otvoreno o javnim politikama” želi da utvrdi koliko su građani objektivno i pravovremeno informisani o evropskim integracijama, a posebno o poglavlja koja su najsloženija i o kojima će najduže biti pregovarano sa Unijom – poglavlja 23 (pravosuđe, osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda, bezbednost). Od momenta otvaranja ovih poglavlja i formiranja Vlade Srbije, preciznije u periodu od avgusta 2016. godine do februara 2017, analizirali smo procedure koje se primenjuju na javnost informacija u procesu evropskih integracija, i to u skladu sa unapred postavljenim ciljevima Republike Srbije i njenim važećim pravnim pravilima.

Dve polazne pretpostavke na kojima se temelji ova analiza jesu 1) da građani moraju biti dobro i temeljno informisani o promenama koje su se već dogodile ili koje predstoje u procesu evropskih integracija, u skladu sa Ustavom i zakonom garantovanim pravima i 2) da Vlada Srbije mora da omogući pristup informacijama od javnog značaja i da odluke donosi što otvorenije kako bi obezbedila javnost procesa.

Rezultati praćenja primene zakona i usvajanja vladinih propisa ukazuju da Vlada Srbije teži tome da građanima ograniči pristup informacijama od javnog značaja tokom evropskih integracija. Prva ograničenja su uspostavljena 2015. godine izmenama uredaba i zaključaka koji regulišu proces evropskih integracija. Sužavanje pristupa informacijama nastavljeno je izmenama istih propisa krajem 2016. i početkom 2017. godine. Ograničen pristup informacijama odnosi se i na pregovaračke pozicije o pojedinim poglavlja, na podatke o usklađenosti pravnog okvira Srbije sa pravnim tekovinama EU, kao na druge povezane akte i predmete u procesu pridruživanja Uniji. Beogradski centar za bezbednosnu politiku ustanovio je i da ne postoji jasan zahtev Evropske unije da se ovako suzi pristup informacijama iako se nadležni organi na ovakav zahtev često pozivaju.

Postoji tendencija „usitnjavanja” pravila, pa se umesto zakonom, oblast pristupa informacijama reguliše uredbama, zaključcima i uputstvima. Ovi najniži pravni akti zalaze u suštinu prava na pristup informacijama od javnog značaja suprotno Ustavu i zakonu.

Prilikom praktične primene propisa o pristupu informacijama institucije različito odgovaraju na to koji su podaci dostupni, koji nisu i ko može da pruži informaciju o njihovoj dostupnosti. Često upućuju na druge institucije, koje navodno poseduju određenu informaciju ili koje su odgovorne za zatečeno stanje stvari. Čutanje nadležnih organa takođe predstavlja ozbiljan problem za pristup informacijama.

Kada je reč o u pristupu informacijama iz pregovora, javnost trenutno ne može da prati proces, analizira, predlaže i ocenjuje urađeno. U takvom poretku, proces evropskih integracija postaje potpuno jednostran, dok državne institucije jedine poseduju stvarne informacije i jedine ocenjuju to koliko su bile uspešne u evropskim integracijama.

Zato je potrebno da Vlada Srbije obezbedi da proces evropskih integracija bude javan, da odluke donosi što otvorenije i da na taj način poveća poverenje građana i građanki Republike Srbije u proširenje Unije. Potrebno je i ukinuti mogućnost označavanja informacija i dokumenata oznakom „restriktivno/limite”. Ukoliko je pojedine podatke potrebno označiti određenim stepenom tajnosti, to je moguće učiniti u skladu sa važećim zakonskim propisima.

## 2. Uvod i osvrt na politički kontekst

### Uvod

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) analizom pod nazivom „Otvoreno o javnim politikama” želi da utvrdi koliko su građani objektivno i pravovremeno informisani o evropskim integracijama, a posebno o poglavljima koja su najsloženija i o kojima će najduže biti pregovaranano sa Unijom – poglavlja 23 (pravosuđe, osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda, bezbednost). Analiza se, između ostalog, oslanja i na Uvodnu izjavu<sup>1</sup> Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji u januaru 2014. godine. Tada je rečeno da će „posebnu ulogu u pristupnim pregovorima imati organizacije civilnog društva” i da će „na taj način ovaj proces dobiti puni legitimitet i postati vlasništvo svih građana Republike Srbije”. Ovakvu izjavu prati i stav Unije<sup>2</sup>, koji podrazumeva i da je „u ojačavanju javnog poverenja prilikom proširenja Unije odluke potrebno donositi što otvorenije kako bi se obezbedila javnost procesa”.

Kako je pridruživanje Uniji uveliko u toku, potrebno je analizirati procedure koje se primenjuju kada je reč o javnosti informacija u ovom procesu, i to u skladu sa unapred postavljenim ciljevima Republike Srbije i njenim važećim pravnim pravilima. Beogradski centar za bezbednosnu politiku prati proces pridruživanja<sup>3</sup> praktično od samog početka skrininga<sup>4</sup>, sa posebnom pažnjom na poglavlja 23 i 24<sup>5</sup> otvorena 18. jula 2016. godine. Evropske integracije u okviru ovih poglavlja podrazumevaju vrlo važna pitanja, koja će direktno uticati (i već utiču) na život građana. To su pitanja poput ukidanja političkih pritisaka na pravosuđe, pristupa pravdi, sprečavanja sukoba interesa i korupcije u javnim službama, prava manjina i marginalizovanih društvenih grupa, profesionalizacije i depolitizacije policije, uspostavljanja odgovora na izazove terorističkih pretnji, uvođenja novih pravila u oblasti azila i migracija i sl.

S obzirom na složenost i važnost ovih tema, smatramo da građani moraju biti dobro i temeljno informisani o promenama koje su se već dogodile ili koje predstoje u procesu evropskih integracija, u skladu sa Ustavom<sup>6</sup> i zakonom garantovanim pravima. Evropske integracije su od javnog i opšteg značaja. Uprkos tome, postupanje javnih vlasti u okviru ovog procesa često se tretira kao tehničko i smatra se da je važno samo za uzak krug ljudi, uglavnom donosilaca odluka i zaposlenih u javnoj upravi. U ekspozu pred predsednika Vlade iz avgusta 2016. godine<sup>7</sup>, koji ujedno predstavlja i polaznu tačku ove analize, pridruživanje Uniji predstavljeno je na sličan način – kao ključna spoljnopolitička odrednica, ali bez

---

<sup>1</sup> Vlada Republike Srbije, Uvodna izjava na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Brisel, 21. januar 2014. <[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovori\\_uvodnaizjava.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovori_uvodnaizjava.pdf)>

<sup>2</sup> Opšta pozicija EU o pristupnim pregovorima sa Republikom Srbijom, Brisel, 21. januar 2014. <[http://eupregovori.bos.rs/progovori-opregovorima/uploaded/General%20EU%20position\\_EN\\_2.pdf](http://eupregovori.bos.rs/progovori-opregovorima/uploaded/General%20EU%20position_EN_2.pdf)>

<sup>3</sup> Beogradski centar za bezbednosnu politiku u partnerstvu sa organizacijama civilnog društva, u koaliciji „PrEUgovor”, prati sprovođenje akcionih planova za poglavlja 23 i 24 i izveštava javnost o dostizanju ciljeva iz prelaznih merila i preporuka Evropske unije, koje vode učlanjenju u Uniju.

<sup>4</sup> Analitički pregled usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU u određenoj oblasti.

<sup>5</sup> Kako bi osigurao uvid javnosti u tok pregovora Srbije sa Evropskom unijom u poglavljima 23 i 24, BCBP je u decembru 2014. pokrenuo inicijativu koju su podržale 52 organizacije civilnog društva, zahtevajući od Ministarstva unutrašnjih poslova da javnosti učini dostupnim Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) i da omogući da zainteresovane strane učestvuju od samog početka u njegovoj pripremi. Nakon pristiska javnosti, MUP je akcioni plan za Poglavlje 24 učinio javno dostupnim i omogućio da se organizacije civilnog društva uključe u izradu dokumenta.

<sup>6</sup> Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavestavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obavestavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

<sup>7</sup> <<http://www.srbija.gov.rs/>>

osvrta na učestvovanje građana i javnosti u ostvarivanju ciljeva koji u najvećoj meri imaju unutrašnje (a ne spoljnopolitičke) posledice.

## Politički kontekst

Vlada Srbije formirana je 11. avgusta 2016. godine. Iako je predsednik Vlade nakon održanih izbora [obećao](#) da će Vlada biti brzo formirana, za samo 15 dana od dana konstituisanja novog saziva Skupštine, građani su na novi sastav i program čekali tri i po meseca. Sastav nove Vlade pokazao je da je došlo samo do kozmetičkih, ali ne i do suštinskih promena. U odnosu na prethodni sastav iz 2014. godine, [dobili smo](#) devet novih ministara, a sastav je proširen i jednim ministrom bez portfelja, tako da Vladu ukupno čini 19 ministara i predsednik Vlade.<sup>8</sup> U ekspozeu<sup>9</sup> mandataru iz avgusta 2016. godine, kao i u radu nove Vlade tokom prvih šest meseci nije bilo diskontinuiteta u odnosu na ciljeve i postupanja Vlade u periodu 2014–2016, što otvara pitanje o tome da li je održavanje izbora 2016. godine stvarno bilo potrebno. Personalne promene u sastavu Vlade mogle su biti sprovedene i bez njihovog održavanja.

U ekspozeu predsednika Vlade značajna pažnja posvećena je, između ostalog, Evropskoj uniji. Predsednik Vlade potvrdio je da je glavni spoljnopolitički cilj Vlade Srbije učlanjenje u Uniju. Međutim, ona se doživljava gotovo isključivo kao glavni ekonomski i spoljnopolitički partner Srbije, te se navodi da će približavanje EU nužno dovesti do ekonomskog boljitka građana Srbije. Iako je glavni zahtev Evropske unije da u Srbiji budu uspostavljeni vladavina prava i nezavisnost pravosuđa, ova pitanja predsednik Vlade u svom ekspozeu posmatra samo kroz prizmu ekonomije, pa se ispostavlja da je uloga pravosuđa da obezbedi povoljnu klimu za dolazak stranih investitora, ali ne i da garantuje prava i jednak pristup pravdi za sve građane.

Ekspoze predsednika Vlade iz avgusta 2016. godine ni u jednom svom delu ne bavi se učestvovanjem građana i javnosti u pridruživanju Evropskoj uniji, što je pitanje koje ovde posebno razmatramo. Izostanak jasnog stava o vlasništvu građana Srbije nad procesom evropskih integracija, posebno kada se u obzir uzme obimnost ekspozea i brojnost pitanja kojima se bavi, upućuje na to da ovo pitanje nije doživljeno kao posebno važno.

## Unutrašnja politika

Jedna od najvažnijih političkih tema kojima se državni vrh bavio u posmatranom periodu bila je borba protiv organizovanog kriminala. Ministarstvo unutrašnjih poslova i Vlada Srbije objavili su odlučnu borbu protiv svih vidova kriminala i to značajno najavili u medijima. Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovelo je više akcija u kojima je uhapšeno više pripadnika [policije](#) i [građana](#). Uprkos medijskim najavama i

---

<sup>8</sup> Članovi Vlade su Aleksandar Vučić (predsednik), Ivica Dačić (prvi potpredsednik Vlade i ministar spoljnih poslova), Nebojša Stefanović (potpredsednik Vlade i ministar unutrašnjih poslova), Zorana Mihajlović (potpredsednica Vlade i ministar građevine, saobraćaja i infrastrukture), Rasim Ljajić (potpredsednik Vlade i ministar trgovine, turizma i telekomunikacija), Dušan Vujović (ministar finansija), Goran Knežević (ministar privrede), Branislav Nedimović (ministar poljoprivrede i zaštite životne sredine), Nela Kuburović (ministar pravde), Ana Brnabić (ministar državne uprave i lokalne samouprave), Zoran Đorđević (ministar odbrane), Aleksandar Antić (ministar rudarstva i energetike), Mladen Šarčević (ministar prosvete i nauke), Zlatibor Lončar (ministar zdravlja), Aleksandar Vulin (ministar za rad i zapošljavanje), Vanja Udovičić (ministar omladine i sporta), Vladan Vukosavljević (ministar kulture i informisanja), Jadranka Joksimović (ministar bez portfelja), Slavica Đukić Dejanović (ministar bez portfelja) i Milan Krkobabić (ministar bez portfelja)

<sup>9</sup> <<http://www.srbija.gov.rs/>>

akcijama policije, predsednik Vlade [izjavio](#) je da je država nemoćna pred huliganima i kriminalcima, i da je za rešavanje ovog pitanja potreban „konsenzus“.

U posmatranom periodu zabeleženo je i više događaja koji do danas nemaju jasan epilog – navodno [ugrožavanje](#) bezbednosti predsednika Vlade i pronalazak oružja u blizini njegove porodične kuće i u drugim delovima glavnog grada.

Nastavljeno je urušavanje slobode medija, na koje je oštro reagovala i Evropska unija u svom [izveštaju](#) iz 2016. godine. U njemu je konstatovana privrženost Srbije evropskim integracijama, ali i stagniranje u mnogim oblastima, posebno u onim koja su povezana sa ljudskim pravima, vladavinom prava i zaštitom manjina.

U posmatranom periodu na međuvladinoj konferenciji o pristupanju Srbije EU otvorena su [dva poglavlja](#) – Poglavlje 5 o javnim nabavkama i Poglavlje 25 o nauci i istraživanjima, koje je istovremeno i zatvoreno.

U decembru 2016. godine pažnja javnosti preusmerena je sa redovnih političkih pitanja na održavanje predstojećih predsedničkih izbora. Tokom ovog meseca svoju kandidaturu na izborima najavili su tadašnji Zaštitnik građana Saša [Janković](#) i Vuk [Jeremić](#). Vuka Jeremića je u posmatranom periodu pozvala na [saslušanje](#) Služba za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a Srbije (SBPOK) zbog saznanja koje navodno ima o nerešenom slučaju ubistva dvojice gardista u Topčideru 2004. godine. On je bio stava da je policija [zloupotrebljena](#) u političke svrhe i da poziv na saslušanje predstavlja pokušaj zastrašivanja zbog najavljene predsedničke kandidature.

Nagađanja o tome ko će biti kandidat vladajuće koalicije na predsedničkim izborima, kao i pripreme aktivnosti kandidata koji su najavili kandidaturu, gotovo da su potpuno skrajnuli javno izveštavanje o procesima koji su bili u toku, uključujući u to i proces evropskih integracija.

U posmatranom periodu ministarstva pravde i unutrašnjih poslova objavila su izveštaje o sprovođenju akcionih planova za ova dva poglavlja. Ministarstvo unutrašnjih poslova je ovo učinilo [prvi put](#), dok je Ministarstvo pravde zbog drugačije dinamike u izveštavanju objavilo svoj [četvrti](#) izveštaj. Izveštaji su civilnom društvu i javnosti predstavljeni nakon što su poslati Evropskoj komisiji, a odlikuju ih nepotpune informacije o sprovedenim i nesprovedenim aktivnostima iz akcionih planova. Uz aktivnosti koje su sprovedene u najvećem broju slučajeva nisu objavljene analize, izveštaji i predlozi. Kod nerealizovanih aktivnosti nema ili ima ograničenih informacija o razlozima zbog kojih zadaci nisu ispunjeni ili zbog kojih su odloženi.

### **3. Zatečeno stanje prilikom formiranja Vlade u avgustu 2016. godine**

Dva zaključka Vlade kojima se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave tokom skrininga i izrade pregovaračkih pozicija usvojena su 2013. godine. To su Zaključci koji regulišu rad organa državne uprave tokom izrađivanja pregovaračkih pozicija i ocenjivanja usklađenosti propisa Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije. U svojim prvim verzijama oni nisu posebno ograničavali pristup informacijama o priduživanju Uniji. Oba propisa su delove koji se odnose na dostupnost informacija o evropskim integracijama menjali u kratkom vremenskom periodu – prvo 2015, a zatim i 2016. godine.

#### **Izmene podzakonskih akata 2015. godine**

Prvi dokument, Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave tokom *sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa* Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU i njihove

implementacije, dopunjen je 2015. godine dodavanjem tačke 13a. Tada je omogućeno da zapisnici sa sastanaka održanih tokom **bilateralnog skrininga** za svako pojedinačno poglavlje nose stepen tajnosti „interno”, u skladu sa propisima o tajnosti podataka. Ovo ograničenje nije postojalo u prvom rešenju dokumenta. Nakon izmene, tajnost informacija traje do momenta otvaranja poglavlja.

Drugi dokument, Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku *izrade pregovaračkih pozicija* tokom pregovora o pristupanju Srbije EU dopunjen je 2015. godine dodavanjem tačke 5a. Njom je utvrđeno da se **pregovaračke pozicije** koje Republike Srbija usvaja u toku pristupnih pregovora za svako pojedinačno pregovaračko poglavlje označavaju stepenom tajnosti „interno”, u skladu sa propisima o tajnosti podataka. Izuzetno, naglašeno je izmenama i dopunama Zaključka, delovi pregovaračke pozicije mogu biti označeni stepenom tajnosti „poverljivo”. Izmenama je predviđeno da pregovaračke pozicije budu označene oznakama tajnosti do otvaranja poglavlja, a izuzetno do momenta završetka pristupnih pregovora, pri čemu nisu navedeni izuzetni razlozi zbog kojih se može produžiti označavanje tajnosti. U izvornoj verziji Zaključka, kao i u prethodnom slučaju, nije bilo ograničenja kada je reč o pristupu pregovaračkim pozicijama.

Obe izmene jasno upućuju na težnju da se pregovaračke pozicije i ocena usklađenosti propisa sa pravnim tekovinama EU urede tako da javnosti ograniče pristup informacijama.

### **Uvođenje pretpostavke tajnosti**

Već nakon prvih izmena iz 2015. godine javio se problem postojanja pretpostavke da bi objavljivanje dokumenata tokom procesa pridruživanja bilo štetno za rad organa javne vlasti i/ili po interese Srbije. Zakon o tajnosti podataka postavlja jasne uslove za to kada se neka informacija može označiti oznakama „interno” i „poverljivo” i postojanje ovih uslova se ne može pretpostavljati. Naime, potrebno je da ove oznake:

- a. spreče da nastane šteta za rad, odnosno za obavljanje zadataka i poslova organa javne vlasti koji ih je odredio (oznaka „interno”)
- b. spreče nastanak štete po interese Republike Srbije (oznaka „poverljivo”)

Potencijalna šteta koja bi nastala zbog pristupa javnosti određenim informacijama može se, prema zakonu, utvrditi u konkretnom, pojedinačnom slučaju, a ne unapred i za sve dokumente tokom nekog procesa. Da bi se konkretne informacije označile oznakama tajnosti, nije bilo potrebno uređivati ovu oblast aktima Vlade, niti pretpostavljati tajnost podataka. Bilo je dovoljno primeniti Zakon o tajnosti podataka i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, što je bio slučaj i u dve susedne zemlje koje su bile deo istog procesa – Crnoj Gori i Hrvatskoj. Crna Gora je još u postupku pridruživanja, ali tajnost podataka i pristup informacijama reguliše samo na osnovu opštih, zakonom utvrđenih pravila.

### **Izmene podzakonskih akata 2016. godine – oznaka „službeno”**

Vlada Srbije u junu 2016. godine izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (*Sl. glasnik RS*, br. 45/16) uvodi još restriktivnija pravila o pristupu podacima i potpuno u suprotnosti sa zakonom definiše oznaku tajnosti. Vlada ovom Uredbom uvodi oznaku tajnosti „službeno” (koju zakon ne poznaje) **za sve dokumente** koje rukovodioci u javnoj upravi ocene kao dokumente „po svojoj prirodi osetljive” ili dokumente „za ograničenu distribuciju”. Takođe, u junu 2016. godine Vlada je izmenila i Zaključak o usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija tokom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji tako što ga je uskladila sa prethodno usvojenom Uredbom. Tako je oznaka tajnosti „službeno” našla svoje mesto i u procesu evropskih integracija. Ovim rešenjem bilo je određeno da će pregovaračke pozicije i podaci iz pristupnih



pregovora po pravilu biti označeni oznakom „službeno”. Tek izuzetno one će biti označene oznakama koje su određene Zakonom o tajnosti podataka<sup>10</sup>.

Ovde je važno napomenuti i da je Vladi koja je donela propis iz juna 2016. godine istekao mandat te ona nije imala potrebna ovlašćenja za uvođenje ovakvih izmena. Uređivanjem tajnosti podataka aktima Vlade prekršena je ustavna garancija da ljudska i manjinska prava mogu biti umanjena isključivo zakonom<sup>11</sup>; prekršeno je ustavno pravo građana da budu obavješteni o informacijama od javnog značaja; prekršeni su Zakon o tajnosti podataka (koji ne poznaje oznaku tajnosti „službeno”), kao i Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, koji sadrži jasna pravila o dostupnosti informacija u posedu organa javne vlasti. Vladinim propisima omogućeno je da odluka o određivanju novog stepena tajnosti ne mora biti doneta na osnovu kriterijuma, da ne mora postojati pisani trag niti obrazloženje odluke. Za označavanje određenog podatka novom oznakom tajnosti potrebna je samo diskreciona i fluidna procena pojedinca<sup>12</sup> da je taj podatak „osetljiv”.

Podsetimo ovde da je oznaka „službena tajna” iz domaćeg pravnog sistema uklonjena još 2009. godine. Tada je usvojen Zakon o tajnosti podataka, koji je omogućio novu kategorizaciju tajnih podataka. Oni mogu biti označeni sledećim oznakama: „interno”, „poverljivo”, „strogo poverljivo” i „državna tajna”. Zadatak ovog Zakona bio je da u najvećoj mogućoj meri ukloni prostor za diskreciono odlučivanje vlasti o uskraćivanju podataka kojima raspolažu, što je učinjeno određivanjem jasnih kriterijuma koji moraju biti ispunjeni da bi se neki podatak proglasio zaštićenim.<sup>13</sup> Odluku o označavanju podataka određenim stepenom tajnosti može doneti relativno uzak krug ljudi, i to pisanom i obrazloženom odlukom.

Postupci Vlade Srbije iz 2016. godine su na mala vrata u pravni sistem uveli službenu tajnu. Oni su podstakli BCBP da se posveti detaljnijoj analizi problema i da prati kako je Vlada postupala po novim propisima u prvih šest meseci rada, kao i da prati da li je nove propise korigovala i, ako jeste, na koji način.

### **Reakcije na uvođenje oznake „službeno”**

Na rešenja iz juna 2016. godine prvi je reagovao Savet za borbu protiv korupcije, koji je 2. avgusta 2016. godine Vladi Srbije podneo Izveštaj o nezakonitom određivanju tajnosti podataka na osnovu Uredbe o kancelarijskom poslovanju.<sup>14</sup> Savet je istog dana Ustavnom sudu predao i Inicijativu za ocenu zakonitosti i ustavnosti Uredbe.<sup>15</sup> Pored inicijative Saveta, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uputio je predsedniku Vlade Republike Srbije pismo<sup>16</sup> u kome predlaže da Vlada iz teksta Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ukloni odredbe kojima se predviđa da neki dokumenti, mimo zakonski utvrđenih oznaka, budu označeni oznakom „službeno”. Poverenik je smatrao da se pravo na pristup informacijama koje su u posedu vlasti, odnosno da se tajnost podataka ne

---

<sup>10</sup> Tačka 6 Zaključka

<sup>11</sup> Ona mogu biti ograničena zakonom ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenog prava.

<sup>12</sup> Ovlašćeno lice ministarstva, posebne organizacije ili službe Vlade koje rukovodi radom pregovaračke grupe

<sup>13</sup> Nastanak neotklonjive, teške ili „obične” štete po interese zemlje (oznake „državna tajna”, „strogo poverljivo” i „poverljivo”) ili štete za rad državnog organa (oznaka „interno”)

<sup>14</sup> <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/IZVE%C5%A0TAJ%200%20NEZAKONITOM%20ODRE%C4%90IVANJU%20TAJNOSTI%20PODATAKA%20NA%20OSNOVU%20UREDBE%200%20KANCELARIJSKOM%20POSLOVANJU%20ORGANA%20DR%C5%BDAVNE%20UPRAVE.pdf>>

<sup>15</sup> <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/Inicijativa%20Ustavnom%20sudu%20-%200znaka%20sluzbeno.pdf>>

<sup>16</sup> <<http://www.poverenik.rs/you/saopštenja-i-aktuelnosti/2420-pravo-na-pristup-informacijama-u-posedu-vlasti-ne-moze-se-uredjivatiq-uredbama.html>>

može uređivati uredbama, tačnije aktom manje pravne snage od zakona. Poverenik je za medije izjavio da je „uredba u sukobu sa Zakonom o tajnosti podataka”, i da Vlada „nije tražila njegovo mišljenje pre usvajanja uredbe”. Najvažnije, Poverenik je izjavio da bi, da mu je ovo mišljenje traženo, ono bilo negativno i da će insistirati na promeni novih propisa o tajnosti.<sup>17</sup>

Posebnu pažnju treba obratiti na tadašnje obrazloženje Vlade<sup>18</sup> da „oznaka ‘službeno’ nije oznaka tajnosti”. Naime, Zaključak o usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija tokom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji jasno je odredio da se na rukovanje pregovaračkim pozicijama koje su označene oznakom „službeno” primenjuju sledeća pravila:

- dostupne su samo onima koji treba da znaju (need to know basis);
- nisu dostupne javnosti;
- primaoci informacija sadržanih u pregovaračkim pozicijama mogu dalje da distribuiraju informacije „po potrebi samo onima koji treba da znaju”, uvažavajući to da pregovaračke pozicije nisu dostupne javnosti van nadležnih organa i organizacija i da ne mogu da budu objavljene u fizičkom ili elektronskom obliku.

U prvih šest meseci rada Vlade nije bilo mnogo reči o ovom problemu u javnosti, ali se o njemu nisu izjašnjavali ni zvaničnici Srbije i Evropske unije. Problem nije otklonjen, čak je donekle i produbljen, o čemu će biti reči u nastavku ovog izveštaja.

#### 4. Promene u prvih šest meseci rada Vlade

##### Izmene podzakonskih akata 2016. godine – oznaka „restriktivno/limite“

U prvih šest meseci rada Vlada Srbije je ponovo izmenila propise o pristupu informacijama u procesu evropskih integracija. U decembru je izmenjena Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (*Sl. glasnik RS*, br. 80/92, 45/2016 i 98/2016), gde član 10a uređuje da **pregovaračka pozicija i sa njom povezani akti i predmeti** koji nastaju u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji mogu imati privremeno ograničenu distribuciju i biti označeni oznakom „**restriktivno/limite**”. Nova oznaka se koristi do trenutka otvaranja pregovora o konkretnom poglavlju, za koje je pripremljena pregovaračka pozicija. Uredbom nisu određeni kriterijumi na osnovu kojih je moguće ovako označiti informacije.

Da je momenat otvaranja poglavlja trenutak kada svi dokumenti postaju dostupni javnosti, potvrdilo nam je i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, koje je predlačag Uredbe. Ova potvrda je dokumentovana odgovorom od 3. marta 2017. godine (broj: 07-00-141/17-33). Međutim, u februaru 2017. Vlada iznova menja Zaključak o usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija (*Sl. glasnik RS*, br. 84/2013, 72/2015 i 13/2017), pa u tački 6 omogućava da nakon otvaranja pregovaračkih poglavlja bude korišćena oznaka „restriktivno/limite” na pregovaračkim pozicijama. Zaključak ne određuje izuzetne okolnosti u kojima je ovako nešto moguće. Međutim, u njemu se navodi ko može da donese odluku o tome da dokument bude označen ovom oznakom i navodi da su to **ovlašćeno lice** ministarstva, posebne organizacije ili službe Vlade koje rukovodi radom Pregovaračke grupe. Njime je određeno i to da označena informacija **nije dostupna javnosti**. U februaru Vlada menja i Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave

<sup>17</sup> <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/radio-televizija-i-stampa/cid1037-3192/vlada-odlucila-da-prikriva-osetljive-dokumente>>

<sup>18</sup> <<http://rs.n1info.com/a184452/Vesti/Vesti/Vlada-omogucila-sebi-da-sakrije-svaki-dokument.html>>

tokom *spровоđenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa* Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU (*Sl. glasnik RS*, br. 50/2016 i 13/2017), čime takođe omogućava korišćenje oznake „restriktivno/limite” na zapisnicima sa bilateralnog skrininga za pregovaračka poglavlja. Kao i u slučaju pregovaračkih pozicija, oznaka može biti određena i nakon što su poglavlja otvorena. U januaru 2017. godine Vlada usvaja i Uputstvo o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave (*Sl. glasnik RS*, br. 10/93, 14/93-ispr., 67/2016 i 3/2017), kojim rukovanje informacijama označenim oznakom „restriktivno/limite” reguliše **na isti način** kao i u slučaju rukovanja tajnim podacima označenim na osnovu Zakona o tajnosti podataka („interno”, „poverljivo”, „strogo poverljivo”, „državna tajna”).

### **Zahtevi Evropske unije o tajnosti podataka**

U odgovorima nadležnih institucija se kao osnovni razlog uvođenja novih pravila o pristupu informacijama navode propisi Evropske unije u ovoj oblasti i izričiti zahtevi Evropske Komisije. U članu 13a Zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave tokom *spровоđenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa* Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU navodi se da je osnov novog sistema uređivanja tajnosti *Sporazum između Republike Srbije i Evropske unije o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka*. Međutim, Zakon o potvrđivanju ovog Sporazuma usvojen je 2012. godine, a nakon njega su doneti prvi podzakonski propisi o procesu evropskih integracija, koji nisu ograničavali pristup informacijama. Sporazum reguliše razmenu i zaštitu tajnih podataka, koji su *od jedne strane proglašeni tajnim* i u slučaju kada bi *njihovo neovlašćeno otkrivanje moglo prouzrokovati štetu ili narušiti interese Srbije, Unije ili njenih članica*. Svakodnevni podaci iz procesa evropskih integracija ne mogu se unapred ovako oceniti, pa se ne može tvrditi ni da su novi propisi doneti u skladu sa ovim Sporazumom. Isto tako, iz Sporazuma je jasno da su **tajni podaci oni koje na taj način označi jedna od strana**, pri čemu strane ne mogu međusobno uticati na to da informacije budu označene kao tajne. U članu 7 Sporazuma izričito se navodi da su oznake tajnosti one koje su u Srbiji određene Zakonom o tajnosti podataka – „interno”, „poverljivo”, „strogo poverljivo” i „državna tajna”. Prema ovom Sporazumu, oznaka „interno” jednaka je oznaci „limite” u sistemu Evropske unije. Samim tim, nije potrebno uvoditi nove oznake koje bi bile ekvivalent oznaci „limite” Podsetimo još jednom, neka informacija može biti označena oznakom „interno” ukoliko može dovesti do **nastanka štete za rad, odnosno za obavljanje zadataka i poslova organa javne vlasti koji ih je odredio**. Tu se ponovo vraćamo na pitanje da li bi javnost svih podataka iz procesa evropskih integracija mogla biti posmatrana kao štetna za rad organa javne vlasti i da li ovo može biti unapred postavljena pretpostavka.

U odgovoru na naše pitanje o osnovu uvođenja posebnog sistema tajnosti u proces evropskih integracija od 24. februara 2017. godine Kancelarija za evropske integracije tvrdi da je ocenjeno **kao celishodno** da pregovaračke pozicije budu usaglašene sa pravilima Evropske komisije o ograničenoj distribuciji informacija sa oznakom „limite”. Kancelarija nas je uputila i na konkretan dokument Evropske komisije – *Obaveštenje o bezbednosti u vezi sa upotrebom i primenom oznaka koje je izdao Generalni direktorat Evropske komisije za upravljanje kadrovima i bezbednost Evropske komisije od 16. marta 2015. godine*. Međutim, ovaj dokument, koji je inače javno dostupan, reguliše označavanje oznakom „limite”, kao i distribuciju dokumenata i informacija sa ovom oznakom unutar Evropske komisije, Evropske unije i zemalja članica. Ovo Obaveštenje ni u jednom svom delu **ne zahteva** primenu takvih propisa u zemljama koje su u procesu pristupanja. Takođe, dokument Unije uspostavlja i kriterijume na osnovu kojih neki dokument može nositi oznaku „limite”, kao i precizna procesna pravila – poput načina označavanja, ovlašćenih lica za rukovanje, vremena tokom kog oznaka može postojati i slično. Kao najopštiji kriterijum za označavanje tajnosti u ovom dokumentu navodi se *pretnja interesima Evropske unije ili njenim*

*članicama, a koja bi ove subjekte dovela u neravnopravan položaj u odnosu na druge subjekte.* Podaci iz pretpristupnih pregovora Srbije nikako ne bi mogli biti podvedeni pod ovaj kriterijum. Odgovor o celishodnosti<sup>19</sup> usklađivanja Kancelarije za evropske integracije, činjenica da su zakonom izjednačene oznaka EU „limite” i oznaka u srpskom pravu „interno”, kao i tekst Obrazloženja Generalnog direktorata Evropske komisije upućuju na to da su državni organi Srbije samostalno doneli odluku o uvođenju posebnog sistema tajnosti u postupku evropskih integracija.

Dostupnost informacija tokom evropskih integracija nije posebno obrađena u Izveštaju Evropske unije o napretku, objavljenom početkom novembra 2016. godine. Pokušali smo da od Delegacije Evropske unije u Srbiji dobijemo odgovor na pitanje da li je Unija uputila zahtev Srbiji da specifično obeležava pretpristupana dokumenta i, ukoliko jeste, zbog čega je smatrala da postojeće oznake tajnosti iz Zakona o tajnosti podataka nisu adekvatne. Međutim, od predstavnika Delegacije Evropske unije u Srbiji nismo uspjeli da dobijemo odgovor na ovo pitanje.

### **Pristup informacijama u praksi**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku je tokom posmatranog preioda Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu pravde i Kancelariji za evropske integracije dva puta uputio pitanje o tome koliko je dokumenata povezanih sa pretpristupnim pregovorima označeno oznakom „službeno” ili „restriktivno/limite”. Prvi put smo to učinili tokom prvih sto dana rada Vlade, dok je drugi zahtev bio poslat u drugom tromesečju njenog rada. Dve institucije, Ministarstvo pravde i Kancelarija za evropske integracije, oba puta odgovorile su da u posmatranom periodu nijedan dokument nije označen podzakonskom oznakom tajnosti. Nakon slanja upita o dostupnosti finalnog teksta Zajedničke pregovaračke pozicije Evropske unije za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde nas je uputilo na javno dostupan dokument koji se nalazi na internet prezentaciji Ministarstva. Međutim, ovaj dokument je još u [nacrtu](#), a njegov prevod na srpski jezik nije zvaničan. Od Ministarstva pravde nismo dobili ni podatke iz bilateralnog skrininga, već samo odgovor da će oni uskoro biti dostupni.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je nakon prvog upita dostavilo informaciju da jedan dokument iz pretpristupnih pregovora, tačnije da Pregovaračka pozicija za Poglavlje 24 nosi oznaku „službeno”. Prema tvrdnjama MUP-a, odluku o ovakvom označavanju donela je Vlada Srbije iako po tada važećim propisima nije bila ovlašćena da tako nešto učini. Međutim, na sednici Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, Radna grupa za Poglavlje 24 NKEU obavještena je da Pregovaračka pozicija više ne nosi ovakvu oznaku. Na sednici NKEU u februaru 2017. ponovo smo obavješteni da ona nosi oznaku „limite”. U odgovoru MUP-a od 20. februara (02/5 broj 1280/16-4) rečeno nam je da MUP ne poseduje informacije o oznakama dokumenata u okviru Poglavlja 24 i dokumenata iz bilateralnog skrininga.

Tokom šest meseci rada Vlade Beogradski centar za bezbednosnu politiku pokušao je ogledno u dva navrata da dobije informacije od MUP-a. One su se odnosile na analizu i procene, koje su Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova u svojim izveštajima navele kao završene i dostupne. Tražili smo i Izveštaje i informacije koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova dužno da izrađuje u skladu sa Zakonom o policiji. U posmatranom periodu nismo dobili odgovor na naše upite, kao ni informacije i dokumenta koje smo tražili. To su:

---

<sup>19</sup> Celishodno označava prigodno, prikladno, odgovarajuće

1. Analiza rada i postupanja Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, koja se odnosi na njegovu organizovanost, kapacitete, kao i na međusobni odnos preventivnih i represivnih mera, broj i obučenos kadra, kao i na metodologiju rada po određenim predmetima;
2. Analiza pravnog okvira kojim je regulisan rad Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, sa predlozima za izmenu postojećih zakonskih i podzakonskih akata ili za donošenje novih koji su potrebni;
3. Procena rizika od pojave koruptivnog ponašanja, rizika vezanog za zaposlene relevantnih institucija uključenih u integrisano upravljanje granicom;
4. Analiza trenutne situacije kojom se razmatra implementacija standarda u oblasti obezbeđenja i poverljivosti podataka;
5. Priručnik o formi i sadržaju podataka o ličnosti, koji će sadržati sledeće informacije: postupci za rukovanje ličnim podacima, plan zaštite ličnih podataka, prihvatanje obaveze da se organizuje kontinuirana obuka za službena lica;
6. Analiza zakonodavnog i institucionalnog okvira, kao i tehničke opremljenosti za automatsku razmenu podataka o otiscima prstiju i podataka o vlasnicima motornih vozila;
7. Priručnik „Rad policije Ministarstva unutrašnjih poslova vođen obaveštajnim saznanjima”;
8. Izveštaj o stanju bezbednosti u Republici Srbiji za 2014. i 2015. godinu koji transparentno i javno obaveštava javnost o proceni bezbednosti, trendovima kretanja kriminala i drugih bezbednosnih pojava koje su značajne za bezbednost i prava građana;
9. Izveštaj o radu Ministarstva za 2015. godinu, koji transparentno i javno obaveštava javnost o razvoju policije, statističkim podacima o sprovedenim aktivnostima i postignutim rezultatima;
10. Tromesečne informacije o radu Ministarstva, koje usvaja nadležni odbor Narodne skupštine Republike Srbije za unutrašnje poslove tokom 2014, 2015. i 2016. godine;
11. Izveštaj o rešavanju pritužbi u Ministarstvu unutrašnjih poslova za 2016. godinu;
12. Informacije za javnost o zakonskim promenama i o odnosu između Zakona o policiji i zakona iz oblasti unutrašnjih poslova, zakona o upravi, krivičnom postupku, prekršajima, radnim odnosima i drugim zakonima koji se odnose na Policiju ili ih Policija primenjuje, zajedno sa Listom zakona i objašnjenjem zakonskih promena za 2016. godinu;
13. Tekst Nacionalnog modela analize rizika, kao i prateća uputstva i priručnici, koji su izrađeni u okviru ove aktivnosti – Uputstvo za sprovođenje, Uputstvo za zadatke i odgovornosti, Uputstvo za analizu rizika, Priručnici analize rizika na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou;
14. Tekst procene implementacije Strategije integrisanog upravljanja granicom;
15. Tekst Protokola o obavljanju zajedničkih patrola na srpsko-rumunskoj i srpsko-hrvatskoj granici;
16. Informacija o tome kada je usvojen Pravilnik o testu integriteta u policiji, kada je objavljen u Službenom glasniku i kada je stupio na snagu;
17. Tekst Normativne analize potreba za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u materiji pravosudne saradnje u krivičnim stvarima;
18. Tekst analize stanja u oblasti međunarodne operativne policijske saradnje, sa preporukama za dostizanje standarda;
19. Tekst analize normativnog okvira za borbu protiv droge;
20. Podaci o vrsti i količini trajno oduzete droge u depozitima viših sudova u Srbiji;
21. Informacija o broju zaposlenih i opisi poslova zaposlenih u Nacionalnom centru za praćenje droga;
22. Tekst usvojenog Programa obuke za graničnu policiju;
23. Tekst analize trenutne situacije u kom se razmatra implementacija standarda u oblasti obezbeđenja i poverljivosti podataka;
24. Tekst plana za kontinuiranu obuku službenih lica o zaštiti podataka o ličnosti;

## 5. Nedostatak informacija – slučajevi sa najviše medijske pažnje

Da postoji uskraćivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja i objektivno informisanje javnosti svedoče slučajevi u kojima policija, čije su reforma i rad u službi građana posebno apostrofirani u okviru Poglavlja 24, nije postupala i/ili pružila informacije. Poglavlje 24 detaljnije obrađuje profesionalizaciju, depolitizaciju i povećanje efikasnosti policije. Ono se posebno bavi i omogućavanjem Sektora unutrašnje kontrole policije da deluje samostalno i sprovedi svoje kontrolne nadležnosti kada je reč o radu policije.

### „Savamala”

Tokom prvih šest meseci rada Vlade u centru interesovanja javnosti sve vreme je bio slučaj rušenja objekata, protivpravnog zadržavanja i pretnje građanima, koji se odigrao 24. aprila 2016. godine u Hercegovačkoj ulici u Beogradu. Ovaj slučaj, poznat i pod nazivom „Savamala”, izazvao je ozbiljnu reakciju javnosti, jer je policija odbila da postupi po prijavama građana i da zaštiti žrtve i očevice događaja. Deo uznemirenosti javnosti uzrokovale su i manjak zvaničnih informacija, spekulacije zvaničnika o tome šta se dogodilo, odsustvo odgovora tužilaštva i unutrašnje kontrole policije.

Jedini državni organ koji je podneo iscrpan izveštaj o ovom događaju, kao i preporuke za postupanje, bio je Zaštitnik građana.<sup>20</sup> On je, nakon pokretanja kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, utvrdio da Policijska uprava za Grad Beograd nije postupala po prijavama građana i da je time „prekršeno pravo oštećenih građana na zakonit i pravilan rad organa vlasti”, kao i da „navedeni propusti u radu organa i službenika Policije, nisu rezultat propusta pojedinca, već su očigledno organizovani i sprovedeni u okviru ranije pripremljenog plana i izdatih naloga”.

Drugi činioци koji su dužni da odgovore na pitanja javnosti nisu se o ovom pitanju izjašnjavali ili su se izjašnjavali kontradiktorno. Primera radi, predsednik Vlade je nakon što se ovo dogodilo izjavljivao da je rušenje trebalo sprovesti u toku dana, da se taj slučaj nepotrebno politizuje, kao i da je njega lično trebalo pozvati da prisustvuje ovom činu.<sup>21</sup> Tu je i izjava da je siguran da država ne stoji iza rušenja<sup>22</sup>, a neznatno zatim i izjava da ne isključuje ovu mogućnost<sup>23</sup>. Nakon toga, on je tvrdio da je ovaj događaj katastrofalan i da su za njega odgovorne gradske vlasti<sup>24</sup>, a zatim i da je događaj od početka političke prirode i da je uperen na njegovu smenu<sup>25</sup>,

Predstavnici Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, kojima je Više javno tužilaštvo još u maju 2016. naložilo da prikupljaju podatke o nepostupanju policije, do danas nisu odgovorili na pitanja javnosti o tome da li su postupili po nalogu Tužilaštva.<sup>26</sup> Čak je, prema odgovorima medijima, Sektor unutrašnje kontrole tvrdio da nema mogućnost da samostalno ispita ovaj slučaj i da bi odgovorom na pitanje

<sup>20</sup> <<http://www.zastitnik.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf>>

<sup>21</sup> <<http://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-o-slucaju-savamala-onaj-koji-je-te-objekte-rusio-nocu-je-kompletni-idiot/09vefm3>>

<sup>22</sup> <<https://www.krik.rs/vucic-siguran-sam-da-drzava-ne-stoji-iza-rusenja-u-savamali/>>

<sup>23</sup> <<https://www.krik.rs/vucic-jos-nije-procitao-izvestaj-zastitnika-gradana/>>

<sup>24</sup> <<http://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-iza-rusenja-u-savamali-stoji-vrh-gradske-vlasti/2rhvkw1>>

<sup>25</sup> <<http://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-je-li-stvar-u-rusenju-tri-barake-ili-rusenju-mene/vcsx7f0>>

<sup>26</sup> <<http://rs.n1info.com/a196937/Vesti/Vesti/OEBS-o-slucaju-Savamala-Rusenje-planirano-na-visokom-nivou.html>>

novinarke o istrazi unutar policije ugrozili istragu Tužilaštva.<sup>27</sup> Sa druge strane, Tužilaštvo je potvrdilo da su više puta tražili izveštaj MUP-a o postupanju u ovom slučaju, ali da ga, i posle više urgencija, nisu dobili.<sup>28</sup>

Slučaj je predat Višem javnom tužilaštvu u Beogradu, ali se ono, iako je od rušenja u Savamali proteklo više od 10 meseci, oglasilo samo jednom – krajem jula 2016. godine – i reklo da je slučaj i dalje u predistražnoj fazi i da nije pokrenuta istraga. Zatraženo je od medija da ne insistiraju na ovoj priči i da ne vrše dalji pritisak.<sup>29</sup>

U septembru 2016. godine Više javno tužilaštvo odbilo je da objavi informaciju o tužiocu koji postupava u ovom predmetu, tvrdeći da bi time odalo zaštićene lične podatke, kao i omogućilo pritisak na njegov rad.<sup>30</sup> Nakon žalbe povodom ove odluke reagovao je i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je upozorio na činjenicu da su u slučaju Savamala već utvrđeni brojni propusti u radu nadležnih organa i službi, što dodatno potvrđuje opravdani i pretežni interes javnosti da sazna informacije u vezi sa slučajem. Poverenik je zaključio da odluka Tužilaštva o tome da se ime i prezime postupajućeg tužioca i broj predmeta o slučaju Savamala proglase tajnom nije doneta u skladu sa zakonom, te naložio da ovi podaci budu objavljeni u roku od 5 dana od dana prijema rešenja. Nakon reagovanja Poverenika<sup>31</sup>, ali i nakon burnih reakcija vlasti, javnost je saznala ime postupajuće tužiteljke<sup>32</sup>.

Javnost nije mogla da dobije ni informaciju o profesionalnoj biografiji postupajućeg tužioca, informacije o tome da li su protiv lica koja nisu postupala po zahtevima tužioca u toku istrage pokrenuti krivični postupci, kao ni informacije o tome da li su protiv istih lica pokrenuti disciplinski postupci, te ako jesu, informaciju o delovodnim brojevima akata kojima je to učinjeno. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je zbog nepostupanja po njegovom nalogu u ova tri slučaja izrekao [novčane kazne](#) Višem javnom tužilaštvu u Beogradu.

U posmatranom periodu bivša supruga gradonačelnika Beograda Siniše Malog je tokom više javnih [istupanja](#) navela da, između ostalog, zna ko je izvršio krivična dela u Savamali, kao i da je u organizovanju tog dela učestvovao njen bivši suprug, koji joj se time pohvalio. Medijima je rečeno da je supruga gradonačelnika Beograda pozvana na [razgovor](#) u Tužilaštvo zbog saznanja koje je javno iznela. Međutim, neposredno nakon ovog događaja bivši supružnici Mali dali su [zajedničku izjavu](#) da ubuduće neće iznositi u javnost podatke iz svog privatnog života, ostavljajući utisak da je Marija Mali u javnosti govorila o ličnim i porodičnim događajima, a ne o događajima koji se tiču svih građana i koji uključuju potencijalnu krivičnu odgovornost visokog državnog funkcionera.

Ozbiljniji pritisak međunarodne zajednice u ovom konkretnom slučaju je, međutim, izostao. Evropska unija „slučaj Savamala” ne pominje u godišnjem izveštaju o napretku, već uopšteno upućuje na potrebu depolitizacije postupaka koje vode policija, tužilaštvo i sudovi. Ovaj postupak je opravdan principom da se pojedinačni slučajevi ne pominju u izveštaju. Međutim, u izveštaju su pomenuti brojni drugi pojedinačni slučajevi, a jedan od njih nema veliku važnost, kao što je recimo potpisivanje memoranduma između Srpske napredne stranke i Jedinствene Rusije.

---

<sup>27</sup> Odgovor Odeljenja za medije i komunikacije MUP-a novinarki NIN-a Sandri Petrušić

<sup>28</sup>

<[http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news\\_id=329789&title=Policija+i+dalje+ignori%C5%A1e+tu%C5%BEila%C5%A1tvo+u+slu%C4%8Daju+Savamala+](http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=329789&title=Policija+i+dalje+ignori%C5%A1e+tu%C5%BEila%C5%A1tvo+u+slu%C4%8Daju+Savamala+)>

<sup>29</sup>

<[http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news\\_id=324331&title=Tri%20meseca%20od%20ru%C5%A1enja%20u%20Savamali%20%E2%80%93%20istraga%20nije%20ni%20pokrenuta](http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=324331&title=Tri%20meseca%20od%20ru%C5%A1enja%20u%20Savamali%20%E2%80%93%20istraga%20nije%20ni%20pokrenuta)>

<sup>30</sup> <<http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2445-pismo-poverenika-republickom-javnom-tuziocu-povodom-slucaja-qsavamalaq.html>>

<sup>31</sup> <<http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2448-radi-objektivnog-informisanja-javnosti-o-postupanju-tuzilastva-u-slucaju-qsavamalaq.html>>

<sup>32</sup> <[http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news\\_id=329215&title="+Sanja+%C4%90uri%C4%87++tu%C5%BEiteljka+u+slu%C4%8Daju+Savamala](http://www.danas.rs/drustvo.55.html?news_id=329215&title=)>

## **Lažni policajci i nepostupanje u slučaju Zukorlić**

Policija [je odbila](#) da „iz bezbednosnih razloga” obezbedi rušenje objekta koji je u vlasništvu poslanika vladajuće većine Muamera Zukorlića. Ova odluka o nepostupanju je, kako se navodi u odluci MUP-a, doneta u konsultaciji sa Direkcijom i Upravom policije, a iza nje je donekle [stao](#) i predsednik Vlade kada je rekao da „ne želi razbijene glave” i da „neko zapuca na policajce”.

Kseniji Radovanović, aktivistkinji Inicijative „Ne davimo Beograd” kao pripadnici MUP-a lažno su se predstavile dve osobe i pokušale da je privedu. Identitet je tačno utvrđen jednoj osobi, a utvrđeno je i da ta osoba nije službeno lice. Međutim, na osnovu službene beleške postupajućeg policajca saznajemo da je iz vrha Uprave policije za Beograd naređeno da osoba koja se lažno predstavljala i pokušala privođenje Ksenije Radovanović bude puštena da se udalji, bez ikakvih trenutnih ili kasnijih posledica (recimo podnošenja krivične prijave za lažno predstavljanje). Iz službene beleške saznajemo da je naredbu uputio zamenik načelnika Uprave.

## **Informacije o nezakonitom postupanju policije**

U posmatranom periodu došlo je i do krivičnog gonjenja dvojice policajaca koji su u javnosti [tvrdili](#) da su bili upućivani na nezakonite policijske zadatke u inostranstvo, o kojima ne postoji pisani trag i na koje su ih upućivali nadređeni. Javnosti su uskraćene dalje informacije o toku postupka koji se vodi protiv njih, kao i o navodima koje su izneli u javnost.

Svi slučajevi u posmatranom periodu ostaju bez epiloga i bez odgovora o odgovornosti za nepostupanje ili za manjak dostupnih informacija, uprkos pitanjima koje su policiji uputili oštećeni i javnost.

## **6. Zaključci i preporuke**

Šestomesečna analiza koju je uradio BCBP pokazuje da je Vlada Srbije odlučna u tome da dostupnost informacija iz procesa evropskih integracija reguliše podzakonskim aktima, kao i u tome da ove akte učestalo menja. U posmatranom periodu su promenjena čak četiri akta koji uređuju ovu oblast. Promene nisu dovele do poboljšanja dostupnosti informacija, već je oznaka „službeno” zamenjena oznakom „restriktivno/limite”. Postoji tendencija „usitnjavanja” pravila, pa se umesto zakonom, ova oblast reguliše ne samo uredbom, već i zaključcima i uputstvima. Ovi najniži pravni akti zalaze u suštinu prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Pri praktičnoj primeni ovih propisa institucije daju različite odgovore na to koji su podaci dostupni, koji nisu i ko može da pruži informaciju o njihovoj dostupnosti (ministarstvo koje rukovodi procesom pregovora, Vlada, Kancelarija za evropske integracije, Pregovarački tim). Odgovori institucija često upućuju na druge institucije koje navodno poseduju određenu informaciju ili koje su odgovorne za zatečeno stanje stvari. Kada smo tražili konkretne informacije proizašle iz Poglavlja 24, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odgovorilo na naše zahteve. Ovakvo ćutanje, uz oznake tajnosti, predstavlja ozbiljan problem za pristup informacijama. Čak i u slučaju obraćanja Povereniku za informacije od javnog značaja u zakonom utvrđenom postupku, ovaj postupak iscrpljuje vreme i trud obe strane. Takođe, informacije koje budu objavljene nakon interevnecije Poverenika često budu zastarele ili zamenjene novima, kojima javnost ponovo nema pristup.

Upravo ovakvi rezultati dobro ilustruju problem koji nastaje zbog nedostatka informacija o napretku u ključnim oblastima predviđenim pretpristupnim pregovorima. Sem uvođenja diskrecionog odlučivanja o



tajnosti podataka, ovde ukazujemo i na problem ignorisanja potrebe javnosti da bude informisana o najvažnijim pitanjima, kao i na uvođenje oznaka tajnosti u proces koji se tiče *svih građana*. Ovakav pristup u potpunosti onemogućava javnosti da prati proces pretpristupnih pregovora, analizira, predlaže i ocenjuje ono što je urađeno u datim oblastima. U takvom poretku proces evropskih integracija postaje potpuno jednostran, jer državne institucije jedine poseduju stvarne informacije i jedine daju ocenu o tome koliko su bile uspešne u evrointegracijama. Na ovaj način smanjuje se poverenje građana u proširenje Unije i evropske integracije se ne doživljavaju kao vlasništvo svih građana Republike Srbije

### **Preporuke:**

1. Potrebno je da Vlada Srbije zauzme jasan stav o procesu evropskih integracija, koji prevazilazi pitanje spoljnopolitičke orijentacije i uključuje pitanja kao što su vladavina prava, funkcionisanje pravne države i odgovornost vlasti.
2. Potrebno je da Vlada Republike Srbije obezbedi javnost procesa evropskih integracija i da odluke donosi što otvorenije kako bi povećala poverenje građana i građanki Republike Srbije u proširenje Unije.
3. Potrebno je ukinuti mogućnost označavanja informacija i dokumenata oznakom „restriktivno/limite“. Takođe, potrebno je pojedine podatke označiti određenim stepenom tajnosti, ali:
  - a) samo u pojedinačnim slučajevima (tajnost se ne može pretpostavljati);
  - b) samo u postupku i iz razloga predviđenih Zakonom o tajnosti podataka;
  - c) samo u onim slučajevima u kojima postoji stvarna opasnost da dostupnost informacije javnosti može da nanese štetu državnim organima ili Republici Srbiji. Propisi o tajnosti ne smeju se zloupotrebljavati kako bi se prikrivale informacije od javnosti.
4. Potrebno je da Evropska unija u svojim izveštajima posebnu pažnju posveti uključivanju javnosti u pretpristupne pregovore, jer su njihovo razumevanje i uvid, koji su jedan vid kontrolnog mehanizma, neophodni za stvarnu integraciju Srbije u Evropsku uniju kao zajednicu zasnovanu na zajedničkim vrednostima. Potrebno je da se Unija izjasni o tajnosti podataka iz pretpristupnih pregovora, a posebno da se osvrne na tvrdnje da su nova pravila o tajnosti uvedena zbog njenih zahteva.
5. Potrebno je da se Evropska unija u svojim izveštajima bavi i ilustrativnim slučajevima koji oslikavaju postojanje ili nepostojanje kvalitativnih promena u radu institucija (poput slučajeva povezanih sa Ministarstvom unutrašnjih poslova koje navodimo u ovom izveštaju), koje su u posebnom fokusu u poglavljima 23 i 24.