



7. састанак, Београд, 23. октобар 2018.

Грађански простор у Европској унији и Републици Србији

Извештај саставили Марина Шкрабало, члан ЕЕСС (Солидарна, Хрватска), Бојана Селаковић (Грађанске иницијативе, Србија)
Уредила: Соња Стојановић Гајић, члан ЗКО

1. Увод

Грађански простор је основна карактеристика европског друштва са дугом и богатом историјом предузимања комуналних и колективних акција, које су од значаја за постојећи демократски профил Европе. Према дефиницији [ЦИВИКУС-а и Мониторинга грађанског простора](#), термин се односи на политичко, законодавно, социјално и економско окружење, које омогућава грађанима да се окупе, остварују своја грађанска права и слободе, да деле интересовања и проблеме, учествују у плуралистичким јавним дебатама и да делују појединачно и у групама како би утицали на и обликовали креирање политике. Отворен, плурални и динамичан грађански простор је централна карактеристика демократских друштава, јер омогућава грађанима да буду активни део политичке сфере изван избора. Такође подстиче владе да буду транспарентне и одговорне. Слобода изражавања, медији и медијски плурализам, окупљање и удруживање – кључни стубови грађанског простора – налазе се у средишту европских грађанских права и уграђени су у Повељу Европске уније о људским правима, Повељу Европске уније о основним правима и уговоре Европске уније.

[Члан 11 Уговора из Лисабона](#) представља снажан правни основ за систематску интеграцију ангажовања грађана у процес креирања политике Европске уније, као једна од кључних пракси владавине права, уграђена у члан 2, а која се спроводи чланом 7 Уговора. Према члану 11, институције Европске уније омогућиће грађанима и репрезентативним удружењима да учествују у дебатама о политици у свим областима које су у надлежности Европске уније кроз „отворен, транспарентан и редован дијалог са репрезентативним удружењима и цивилним друштвом“. Комисија је у обавези да обавља широке јавне расправе у вези са предлозима политике и да одговори на [Европску грађанску иницијативу](#), која представља колективну петицију најмање милион грађана Европе, из значајног броја држава чланица, да се [„поднесе адекватан предлог у вези са питањима за које грађани сматрају да је неопходно постојање правног акта Уније ради спровођења Уговора“](#).

У вези са питањем проширења Европске уније, [у критеријумима из Копенхагена](#) се каже да је стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина основни услов за сваку државу која жели да се придружи Европској унији. Сходно томе, државе кандидати би требало да буду у обавези да створе подстицајно окружење и контролне механизме за аутономни развој грађанског простора, у којем грађани активно реализују своју слободу изражавања, удруживања и окупљања ради постизања бољег друштва. [Важећа Стратегија проширења Европске уније](#), коју је усвојила Комисија у фебруару 2018. године, потврђује инструменталну улогу цивилног друштва у демократском управљању и

успешности реформи прет-приступања. Потврђује фокус на обезбеђивању слободe медија као стуба демократије и на стварању окружења које промовише цивилно друштво, чија улога се сматра суштинском за успешне реформе приступања. Комисија снажно препоручује инклузиван, структурисани дијалог о приоритетима реформе, независан мониторинг рада владе од стране цивилног друштва и активно ангажовање цивилног друштва, на више нивоа, на развоју социјалне политике, пружању услуга и раду на социјалном и економском развоју.

2. Грађански простор у Европској унији: Постојећи трендови и изазови¹

Упркос својој богатој традицији и релативно добром статусу у свету, грађански простор показује озбиљне знаке погоршања и изложености претњама широм Европске уније и Европе у целини, о чему сведочи Платформа за посматрање грађанског простора, коју је успоставио Форум грађанског друштва. [Према најновијим налазима ЦИВИКУС монитора из октобра 2017. године](#), само 13 од 28 држава чланица Европске уније (ЕУ) сада има „отворен“ грађански простор; не баш завидна статистика за лидере уније која се заснива на вредностима демократије и људских права. Слика показује велике асиметрије између Западне Европе и њених јужних и источних региона у процени организација цивилног друштва, које се тичу стварног поштовања основних слобода и степена песимизма у погледу предвиђања за будућност.

Најгори пример притиска владе на грађански простор је из Мађарске, где је влада водила политичку и правну кампању против аутономије „watchdog“ организација цивилног друштва које штите и залажу се либералне и демократске вредности. Отишло је толико далеко да се уведе регистар организација цивилног друштва које финансирају странци, под посебном контролом владе, и да се означе као непријатељи мађарске државе. Недавно донет мађарски закон, у јуну 2017. године, о транспарентности организација које се финансирају из страних средстава, осудила је Европска комисија, Европски парламент и Савет Европе. Ово говори о томе зашто Комисија треба да осигура да мере за борбу против финансирања тероризма и прања новца не могу имати нежељене последице по организације цивилног друштва, када се ради о приступању изворима финансирања и позајмица. У септембру 2018. године, Европски парламент је усвојио револуционарни предлог за Савет да одреди, у складу са чланом 7 Уговора, да ли је Мађарска у ризику од кршења суштинских вредности Европске уније. Парламент је изразио забринутост у погледу низа отворених питања која укључују стубове грађанског простора – слободу изражавања, академску слободу и слободу удруживања, као и права особа које припадају мањинама, укључујући Роме и Јевреје, религиозну слободу и основна права миграната, тражиоца азила и избеглица.

Иза ових уочљивих, тежих облика кршења основних грађанских слобода и европских вредности, налази се инертан, фрагментиран, недовољно регулисан али превише администриран институционални оквир за подржавање грађанских права и организација цивилног друштва на нивоу Европске уније и националним нивоима. [Извештај из јуна 2018. године "Грађански простор у Европи 2017", који је припремило Цивилно друштво Европа](#), приказује тренутно стање у Европској унији, ЕЕП-у и државама кандидатима, са посебним освртом на мере владе које онемогућавају и омогућавају активно грађанство. Међу факторима који дају повод за забринутост, у погледу смањивања грађанског простора, је урушавање владавине права и транспарентности и појава облика руковођеног учешћа у земљама које су традиционално подржавале цивилно друштво. Забрињавајућа је и појава популизма десног крила и нормализације говора из мржње, који делују као неформалне препреке и обесхрабрују људе, нарочито оне који припадају рањивим групама, да учествују у јавним дебатама. Неолиберална политика, недостатак неразумевања специфичних карактеристика цивилног друштва такође су разлог за забринутост.

¹ Овај део извештаја припремила је Марина Шкрабало, члан ЕЕСС из Хрватске, и коришћена је анализа демократског управљања у Европској унији коју је припремила Марина Шкрабало и Дује Пркут за процес јавне расправе о новом трију председавања Европском унијом 2019-2020, коју су покренуле организације цивилног друштва из Хрватске Гонг и Кросол септембра 2018. године.

У Словачкој су убијени новинар истражитељ и његова вереница, највероватније од стране мафије повезане са корумпираним политичарима, а слична трагедија десила се и у Бугарској у октобру 2018. године. [Активисти за права избеглица су клеветани, нападани, чак и кажњавани у Италији и дуж Медитеранског мора, али такође и у земљама које су примили мигранте као што су Норвешка, Шведска, Велика Британија и Холандија.](#) Уместо упућивања лепих речи својим грађанима због дела солидарности са људима који беже од рата и који пате од екстремног сиромаштва, изгледа да се институције Европске уније претварају да не примећују растући тренд у делу [полиције и безбедносних агенција држава чланица да на солидарност гледају као на кривично дело.](#) Овај приступ је додатно погоршан агресивним говорима против миграција који превладавају у друштвеним медијима и популистичким политичким кампањама. [У Пољској, активисти и уметници су демонизовани и утишани католичким фундаменталистима](#) у цивилном друштву и владајућој структури, док су ЛГБТИ активисти у Румунији физички нападнути, не само због шетње у Паради поноса, већ и због приказивања уметничких филмова који су освојили награду у јавним библиотекама. У Шпанији су пружаоци репродуктивних здравствених услуга изложени снажном притиску од стране хришћанских фундаменталиста правника, што је резултирало укидањем статуса јавне службе Шпанској организацији за планирање породице 2016. године. У овим случајевима, очигледно је да многе државе чланице не обезбеђују неопходну заштиту грађанским активистима и новинарима.

У бројним европским земљама увиђамо појаву мера које су дизајниране тако да уведу условљеност у субвенције организацијама цивилног друштва, чиме се ограничава њихова улога заступања и могућност да учествују у правним поступцима². У многим земљама, финансијска и економска криза подразумевала је смањење финансирања организација цивилног друштва из јавних средстава и њихову расположивост у виду краткорочних грантова. Шеме финансирања, које функционишу углавном на пројектној основи, могу приморати организације цивилног друштва да прилагоде своје приоритете и да се удаље од сопствене оригиналне мисије и друштвених потреба. У неким земљама, владе су подржале организације које следе њихову стратешку линију (на штету других) и потпомогле атмосферу политичког повлађивања и увиђамо растући недостатак транспарентности у начину на који се грантови додељују.

Под претпоставком да про-демократски политички актери, посвећени унапређењу демократског управљања у ЕУ и отварања могућности за заједничку будућност у ЕУ, успеју да мобилишу адекватну подршку гласача на следећим европским изборима, нова Комисија ће имати задатак да настави и повећа своје напоре ка повећању транспарентности, смањењу корупције и већем учешћу грађана у европском управљању. У Извештају цивилног друштва Европа позивају се европске институције да делују проактивније у грађанском простору који се смањује, играјући већу улогу у пружању подршке демократским начелима и креирању смерница које ће створити окружење за цивилно друштво. Дакле, смањивање грађанског простора требало би посматрати у ширем контексту поништења европских вредности у политичким радњама држава чланица Европске уније, као и „фундаменталистичког првог“ приступа ЕУ проширењу Европске уније, где кредибилитет Европске уније има виталну улогу у постизању напретка у погледу квалитета демократије у земљама проширења. Буџет би стога требао да обухвати и омогући заштиту грађанског простора у ЕУ, као и у погледу свих екстерних акција Европске уније.

3. Смањивање простора за цивилно друштво у Републици Србији

Слабљење грађанског простора у Републици Србији одиграло се у контексту политичког окружења које је такође утицало на законодавно, социјално и економско окружење у смислу уживања грађанских права и слобода, и изражавања интересовања и брига људи. Смањено се простор за учешће у креирању политике и, након најаве измена у неким кључним законским прописима који се односе на грађанска права (нпр., слобода приступа информацијама, бесплатна правна помоћ итд.), могуће је да ће се ситуација додатно погоршати у скорој будућности. Простор за учешће ОЦД у доношењу јавних одлука постаје све мањи, са неким дугорочним партнерствима између државних установа и ОЦД-а која се приводе крају. У 2017. години, ОЦД - нарочито оне које су учествовале у раду који се односи на борбу против

²

Видети Акт о лобирању у Великој Британији који спречава НВО да представе своје ставове током изборних кампања или недавног Референдума о чланству у ЕУ и недавне критике Акта о изборима у Ирској, чији циљ је да спречи треће стране да учичу на изборне кампање али где су тумачење „политичких циљева“ и праг појединачних донација НВО додатно повећали полемику у вези са финансирањем кампање која подржава абортус.

корупције, праћење избора, демократизацију и људска права – биле су мета негативних чланака у медијима.

Недостатак институционалног простора за комуникацију између грађана и власти на свим нивоима допринео је стварању неформалних група које своје [захтеве чине јавним](#). Поруке владе везано за сарадњу су збуњујуће. [Од велике пажње јавности](#), о којој се говори на званичним састанцима са високим страним званичницима, до намерне криминализације организација цивилног друштва [користећи реторику из 1990 која се односи на издајнице, стране агенте као главну претњу стабилности у Србији](#).

4. Неподстицајно окружење – Законодавни оквир и пракса

Устав гарантује да је право слободе удруживања, регистрација и функционисања ОЦД регулисано Законом о удружењима и Законом о задужбинама и фондацијама. Процес регистрације је једноставан и јасан и нема ограничења о пријему страног финансирања. Неки браниоци људских права, новинари истражитељи и њихове организације били су подвргнути континуираним „кампањама клеветања“, оцрњивању, нападима и злостављању. ЛГБТИ активисти и бранитељке женских људских права су посебно рањиви на нападе. Штавише, законима и подзаконским актима не спречава се потенцијални сукоб интереса, нарочито у погледу приступа јавним финансијама. Ово ствара велики простор за активности бројних невладиних организација у организацији владе - GONGO. [Национална стратегија за креирање подстицајног окружења за цивилно друштво још увек није усвојена. Надаље, јавна расправа о Нацрту Грађанског законика, од стране Министарства правде у 2015. години, одложена је до децембра 2017. године, предложен Законик предвиђа рестриктивнији оквир за не-профитне организације.](#)

[Постоје празнине у усвајању неопходних измена у законодавству, које се односе на слободу окупљања, иако је нов Закон о јавном окупљању усвојен на почетку 2016. године.](#) На пример, симултана односно контра окупљања нису директно препозната у примарном законодавству. Штавише, закон омогућава процес нотификације, који се мора завршити пре одржавања демонстрација и који уводи бројна ограничења у вези са местом окупљања и даје властима низ оправдања за забрану демонстрација ([видети смернице ОЕБС-а и Венецијанске комисије о слободи окупљања](#)³). У погледу спровођења и праксе, било је случајева повреде слободе окупљања. На пример, [председник Народне скупштине прекинуо је рад Парламента, априла 2017. године, за време јавних протеста, тврдећи да ће Парламент наставити са радом када се протести заврше. Против случајева насилних контра окупљања нису покренуте тужбе, а уколико и јесу, починиоци нису кажњени.](#) Надаље, било је случајева када су за време окупљања органи реда и мира користили прекомерну употребу силе (протест који је организовала Иницијатива Не да(ви)мо Београд). Било је и случајева превентивног притварања или судских позива за организаторе и учеснике у окупљањима.

5. озбиљно угрожена слобода изражавања

Не постоје празнине у законодавству и оквиру политике у вези са **слободом изражавања**; мада спровођење није на неком нивоу. Забележени су бројни случајеви кршења овог права. Према [извештају Европске комисије о напретку Србије за 2018. годину](#), слобода изражавања је једно од најрањивијих људских права. Све међународне организације и институције које се баве слободом медија забележиле су континуиран пад у Србији у овој области, током година. [Репортери без граница](#) објавили су свој најновији извештај у априлу 2018. године, у којем је Србија пала за 10 места (са 66. на 76. место на светској листи), што представља један од највећих падова на свету. Србија се налази међу земљама које су забележиле највећи пад на листи која мери слободу медија, према извештају организације „Freedom House“ објављеном у

³ <http://www.osce.org/odihr/73405?download=true>

2017. години. Кроз приватизацију локалних медија, скоро све приватне медијске куће преузели су појединци, који су блиски са владајућом странком, и коришћене су за субјективно извештавање и [повлачење средстава из јавних ресурса рекламирањем и финансирањем јавних кампања](#). Према истраживању [организација цивилног друштва у Србији](#), све телевизијске станице, које користе националну фреквенцију, и велика већина локалних медија и штампарских издаваштва који покривају више од 95% укупног тиража у Србији, су под тоталном контролом владе. У таквим околностима, удружења грађана која раде професионално и имају критичан став према раду и резултатима владе, председника Републике и друге институције спречени су да презентују своја открића широј јавности, да раде за кампање заступања или промовишу вредности за које се залажу.

Недавно објављено истраживање „Контрола и слобода медија“, које је спровела Славко Ђурувија Фондација, показује да [најраспрострањенији утицај на уреднике долази од стране власти и политичких партија](#). Као што је наведено у издању: „Циљ овог истраживања било је прикупљање искустава новинара о врстама контроле над журнализмом и садржајем информација у протеклих 12 месеци, како би се успоставили извори контроле са најјачим утицајем и њихови уобичајени облици, као и механизми који дају овим изворима моћ да користе медије за одређене посебне интересе. Три четвртине испитаника (74%) слободу медија у Србији 2017. године посматра негативно. Половина (50%) верује да постоје озбиљне препреке практичној реализацији слободе медија и права новинара, а четвртина (24%) сматра да у пракси не постоје услови за осигурање слободе медија. Само 3% испитаника оцењују слободу медија позитивном (1% не зна, а 22% нема одговор). На питање „Ко контролише медије у Србији данас“, 58% је рекло политичка елита, а 9% да је медијска контрола била у рукама власника и руководећих тела (22% није дало одговор, 2% није знало, а 9% је дало друге одговоре). По мишљењу 42% испитаника, медији на најбољи начин служе интересима органа власти; 15% сматра да су то била посебна политичка интересовања, а 9% их је видело као интересе власника медија. Само 2% је сматрало да медији ефикасно раде у корист јавних интереса (3% у име посебних економских интереса, 7% у корист комбинованих интереса, а 22% није дало одговор).“

[Притисци на медије се настављају кроз пореску инспекцију. По затварању "Врањских" у септембру 2017. године, након неколико недеља пореске инспекције](#), најчитанији портал у јужној Србији „Јужне вести“, одређен је да се код њега обави инспекција. Две пореске инспекције обављене су везано за пословање „Јужних вести“ до данас, постављајући неразумне захтеве руководству и угрожавајући рад уредничког особља. Инспектори су такође звали пословне партнере „Јужних вести“, [као и чланове њихових породица, притискајући их да прекину сарадњу са овим порталом зато што су они "страни шпијуни"](#). Након детаљно обављене инспекције, неправилности нису пронађене, [али наводно кршење је откривено у чињеници да главни уредник није регистрован као запослено лице на порталу. Имајући у виду да таква законска обавеза не постоји, пореска инспекција је захтевала да се успостави директоријум послова за јавне службе и друге јавне секторске организације, које немају везе са приватним предузећима. Удружења медија и новинара сматра да се на овај начин врши притисак на медије; захтевали су да се размотри процедура и да се од директора Пореске управе добије разјашњење](#). Председник Владе, Ана Брнабић, игнорисала је све доказе и рекла „Јужним вестима“ [да се жале ако нису задовољни](#).

6. Прљава кампања против критички настројеног цивилног друштва

Негативне медијске кампање воде се против одређених удружења, као и против цивилног друштва уопште. На пример, Не да(ви)мо Београд је покрет [који непрестано гоне или медији](#), или, у неким случајевима, јавно тужилаштво. Пређашњи премијер (садашњи председник) неколико пута је давао нетачне изјаве о изворима и износима финансирања ове иницијативе. На пример, у новембру 2016. године, провладин оглашивач оптужио је неке организације

истраживачког новинарства да их финансирају државе Запада како би се дестабилизovala Република Србија. Други пример је [Београдски центар за безбедносну политику, који је посланик СНС-а путем медија оптужио да је организација која "ради по задатку неке стране службе" док је званичник Министарства унутрашњих послова тврдила да ова организација "урушава безбедносни систем земље"](#). Ово је такође важно јер је БЦБП једна од водећих организација која надгледа приступне преговоре за поглавље 24.

Све је већи број кршења права на слободу изражавања, нарочито новинара и представника ОЦД који јавно критикују Владу, председника и/или чланове владајуће партије. На пример, ОЦД [БИРОДИ](#) је надгледала медије током избора (што је иначе обавеза Регулаторног тела за електронске медије, које је одбило да надгледа медије током последњих избора); када су своје налазе представили у ЕУ, у медијима их је напао посланик СНС-а, као и неки од таблоида. Организације цивилног друштва које се баве заштитом људских права и суочавањем са прошлошћу тражили су, у [отвореном писму, од Федерике Могерини, високе представнице ЕУ за спољну политику и безбедност](#), да заузме став против поделе територије по етничком принципу и промене граница између Србије и Косова. Након овог писма, уследила је кампања Владе и представника медија против најистакнутијих представника организација за заштиту људских права. Провладин таблоид *Српски телеграф* објавио је новински чланак под насловом „Ове бабе су зле!“, [уз фотографије Наташе Кандић, Соње Бисерко, Весне Пешић и Маје Стојановић, које су оптужили за издајничко понашање](#). Портал *Телеграф*, који подржава Владину политику, пренео је текст портала *Србија данас* у којем су Наташа Кандић и Соња Бисерко означене као „[шиптарски лобисти](#)“. Екстремно десничарска организација Заветници, која је блиска владајућој партији у Србији, 2. фебруара 2018. године прекрила је један од прозора Куће људских права и демократије у Београду, [постерима на којима су Наташа Кандић \(оснивачица Фонда за хуманитарно право\), уз поруку „Нобелова награда за издају српског народа.“](#) Представници Куће људских права и демократије дали су изјаве полицији о овом нападу, али полиција се није огласила по овом случају, нити су подигнуте оптужнице. Неформалне групе су такође под константним нападима виших функционера владајуће странке. Претходни период обележен је успостављањем неформалних удружења због недостатка простора за јавну дебату. Међу њима су [Чувари извора, Одбранимо реке Старе планине и Савски насип, који воде активне кампање на интернету и ван њега за очување животне средине и обезбеђивање здраве пијаће воде за становништво](#). Такође, група трудница и мајки које су незадовољне новим Законом о финансијској подршци породицама са децом организовала је кампању на интернету и протест у септембру, наглашавајући чињеницу да закон дискриминише против запослених мајки, нарочито оних које су на боловању јер брину о болесном или детету са инвалидитетом, као и против мајки које су недавно почеле да раде и мајки са високим платама, тиме што се ограничава сума коју жена прима током породилског одсуства. Дан након овог протеста, [шеф посланичке групе владајуће странке описао је овај догађај као политичко оружје уперено ка председнику Републике Србије](#).

7. Смањивање инструмената цивилног друштва

Недавно најављене измене законодавства које регулише приступ јавним информацијама, бесплатној правној помоћи и пружању социјалне помоћи ограничавају рад цивилног друштва и приступ грађана овом јавном добру. Више од 60 ОЦД захтевало је хитно повлачење **Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја**, јер умањује ниво права грађана. Овај закон ослобађа одређена правна лица, као што су државна предузећа, од обавезе да одговоре на захтеве за слободан приступ информацијама. Ово потенцијално озбиљно угрожава рад истраживачких новинара и организација цивилног друштва у приступу информацијама у области приватизације, јавних набавки, јавних трошкова и страних донација политичким субјектима (кључне ризичне области идентификоване у одељку 2.2.5.1 преговарачког поглавља 23). Други проблем је што Нацрт закона омогућава надлежнима првог степена да покрену управне спорове против одлука Повереника, што би озбиљно

успорило приступ информацијама и ослабио положај Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Нацрт закона о бесплатној правној помоћи дискриминише против правника на основу њиховог радног места, забрањујући правницима који раде у организацијама цивилног друштва да пружају бесплатне правне савете. Влада је дала изјаву да бесплатну правну помоћ пружају адвокати и правници у јединицама локалне самоуправе (члан 9. Предлога). Ако овај закон буде усвојен, правницима који раде у ОЦД за заштиту људских права биће забрањено да пружају бесплатну правну помоћ или заступају жртве пред судом, а једино ће им бити дозвољено да попуњавају обрасце и дају опште правне савете. Ако грађани на располагању буду имали углавном скупе правне савете, биће им ускраћена бесплатна, специјализована правна помоћ коју пружају ОЦД за заштиту људских права са деценијским искуством. Влада је признала само удружења грађана која раде у области миграција и заштите од дискриминације као пружаоце бесплатне правне помоћи, искључујући при томе све друге организације цивилног друштва које пружају ове услуге осетљивим групама. [Више од 30 удружења грађана упозорило је Владу о недопустивости таквих решења. Влада није узела у обзир ове примедбе и текст Предлога закона је послат Народној скупштини на усвајање.](#)

8. Волонтирање

[Иако је дефиниција волонтирања јасна](#), она није у складу са међународним стандардима и најбољом праксом. Законом одређене административне процедуре су презактевне и не подстичу волонтирање. Заправо, закон третира волонтирање на исти начин на који третира радне односе. Прецизни подаци о броју волонтера у ОЦД, као и ти подаци на годишњем нивоу, нису доступни. Стога није могуће проценити промену у броју волонтера у ОЦД у погледу повећања/смањења у односу на претходну годину. Слично овоме, прецизни подаци о броју сати волонтирања у ОЦД (ове године или на годишњем нивоу) нису доступни. Стога је укупни број волонтерских сати остварених у ОЦД непознат на годишњем нивоу.

9. Правни оквир за индивидуалне и глобалне донације и пореске олакшице

Постоји разлика у схватању активности од јавног значаја између пореског законодавства и закона о удружењима/фондацијама. Концепт организација које раде за јавно добро није детаљно покривен у пореским законима. Међутим, одређени елементи овог концепта дефинисани су у статутима удружења, легата и фондација. У овом тренутку, због начина на који се примењује постојећи правни механизам за одбијање од пореза, прибављање транспарентних, прецизних и ажурних података о донацијама за јавне сврхе (и за ОЦД) од правних лица није могуће. Такође, пошто не постоје пореске олакшице за физичка лица, подаци о бројевима, износима, итд. нису доступни.

ОЦД нису изузета од пореза на приходе од донација, иако су стани грантови обично изузети од пореза по протоколу донатора са земљом домаћина. Процедура за добијање пореских изузећа постала је тежа за локалне ОЦД, јер сада од њих захтева да проведу два дана у престоници да би комплетирали захтев, уместо једног дана као што је био случај раније. Предузећа која донирају средства ОЦД имају приступ неким пореским изузећима, али мали број њих користи ове предности. У јулу је Министарство финансија донело мишљење да правна лица могу да одбијају и вредност донација у природи, у форми робе или услуга, од свог прихода који се опорезује.

Физичка лица не добијају пореске олакшице за донације. Србија нема процентни законски систем (издвајање процента од пореза за потребе јавног добра не постоји у Србији). Законодавство даје пореске подстицаје за донације предузећа. Постоји пореска олакшица до 5% бруто прихода за правна лица. Међутим, иако Закон о порезу на добит правних лица обезбеђује механизам за одбијање пореза за донације у сврху јавног добра, не постоје подзаконска акта или додатни документи и мишљења Министарства финансија или надлежних за порез о томе

како се овај механизам примењује. Истраживања која су спровела правна лица показују да 22,2% компанија и 16,7% малих и средњих предузећа не користе овај механизам због уочених препрека (врста трошкова који подлежу олакшицама, низак ниво знања разних пореских одељења о овом питању, недовољна подршка Пореске управе). Недавно је Министарство финансија дало мишљење које се односи на донације у природи у оквиру расхода који подлежу олакшицама, али оно не садржи друга појашњења.

[Фондацију "Подржи живот"](#), коју је основао утицајни глумац и представник опозиције, Сергеј Трифуновић, који је често и мета таблоидних напада, нападнута је низом чланака у Српском телеграфу у којима се наводи да је Трифуновић проневерио новац за лечење болесне деце. Ова фондација преузела је улогу државе у обезбеђивању средстава за услуге специјализоване медицинске неге и организацију лечења за озбиљно болесну децу када не постоји могућност да се она оперишу у Србији, те је потребно да родитељи сами плате скупе интервенције у иностранству. Насловна страна је данима била прекривена сликама глумца и наводима да краде новац и да је наркоман. Мајка притвореника који су помогли Фондацији одбацила је наводе таблоида и рекла да су цитати у новинама измишљени. То није спречило Српски телеграф да истог дана објави нови чланак о овој теми. [Ово стварање лажне слике о нелегалној употреби скупљених средстава резултирало је додатним падом већ ниског тренда донација у Србији. Највеће жртве овог тешког кршења новинарског кодекса и скупљања политичких поена у вези са овим случајем су болесна деца и њихове породице.](#) Савет за мониторинг, људска права и борбу против корупције, „Транспарентност“ из Трстеника предвођен Мариом Спасићем, поднео је кривичне пријаве против Фондације. Марио Спасић описује себе као члана Радног тела за борбу против корупције Министарства здравља Републике Србије, које води министар здравља Златибор Лончар.. Често говори за провладине медије као што су Информер, Пинк, као и са послаником Српске напредне странке, Владимиром Ђукановићем на КЦН телевизији. [Спасић је недавно био у жижи јавности када је оптужио Повереника за проневеру 15 милиона динара државног новца, што је била неоснована оптужба.](#) Влада Србије недавно је основала Савет за филантропију, чији је циљ да се промовише култура донација и добротинства у Србији, а хитне реакције на текстове у медијима који шире нетачне информације о онима који позивају на филантропију показују Владино посвећеност овом циљу. Иронично, [министар здравља Златибор Лончар је члан овог савета, а он се позивао и подржао наводе таблоида Српски телеграф, у којима су Сергеј Трифуновић и Фондација "Подржи живот" оптужени за проневеру новца који је намењен лечењу деце.](#)

10. Јавно финансирање за ОЦД

ОЦД могу да остваре приход кроз пружање роба и услуга и легално могу да се надмећу за уговоре и набавке које је расписала Влада. По закону, средства државе и локалних власти за социјалне услуге треба да буду подељена једнако између државе и ОЦД које пружају ове услуга. У пракси, међутим, држава често одваја знатно веће износе за државне институције за социјалну заштиту. Затим покушава да надокнади ово тиме што нуди ОЦД пружаоцима услуга средства из буџетске ставке 481, што повећава конкуренцију за ова средства. Од 2017. године неке општине повећале су контролу над избором плаћених индивидуалних пружалаца услуга, као што су кућне помоћнице или лични асистенти за особе са инвалидитетом, као и над корисницима који имају право да добијају услуге које финансира држава, што је навело ОЦД у неким општинама да се жале да овај процес даје предност члановима владајуће партије.

Тренутно постоји шест буџетских класификација (481 – Дотације за невладине организације, 472 – Накнаде за социјалну заштиту из буџета, 451 – Субвенције јавним нефинансијским предузећима, 423 – Услуге по уговору, 424 – Специјализоване услуге, 462 – Дотације међународним организацијама) путем којих се средства могу доделити непрофитним субјектима (и на националном и на локалном нивоу). Тренутно су званични подаци о износу јавног финансирања за ОЦД делимично доступни на годишњем нивоу. Међутим, [Канцеларија Владе за сарадњу са цивилним друштвом](#) припрема Консолидоване годишње извештаје (који ће ускоро бити доступни за 2015, 2016. и 2017. годину). Ипак, не постоји обавеза за државне

институције да дају податке Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом, те стога подаци из тих извештаја можда неће бити комплетни.

Средства из ставке 481 (дотације за невладине организације) и 472 (накнаде за социјалну заштиту) се и даље користе за финансирање спортских клубова, црква и верских заједница, јавних институција и Црвеног крста, иако ови субјекти имају посебне ставке у државном буџету.

Јавно финансирање не укључује све неопходне елементе (обим, кориснике, правила примене, кодекс понашања, извештавање, итд.). Међутим, процедура за измену прописа је у току, мада још није усвојена. На основу показатеља из [Смерница за подршку ЕУ цивилном друштву у земљама проширења](#), у овом тренутку законодавни оквир за јавно финансирање карактерише следеће:

- О јавном финансирању се не одлучује систематски на основу докумената предложених политика, а јавне институције немају обавезу да издвајају средства на оваквом основу (нарочито на локалном нивоу), иако постоје случајеви у којима се предлози политика узимају у обзир (нпр. Министарство омладине и спорта).
- Случајеви укључивања корисника у планирање тендера су и даље ретки.
- У пракси, критеријуми нису увек јасни нити објављени на време, нарочито на локалном нивоу (јавно финансирање од локалних самоуправа).
- Постоје рокови за доношење одлуке.
- Постоји обавеза да јавна институција образложи своју одлуку. Међутим, у пракси, одлуке – иако су засноване на бодованом систему – нису увек пропраћене образложењем. Ово је нарочито присутно у финансирању на локалном нивоу (од локалних самоуправа).
- Нема процене остварених резултата и исхода на нивоу пројекта и програма, а јавне институције немају обавезу да надгледају и/или процењују остварене исходе и резултате.
- Нема могућности авансних исплата.
- У принципу не постоје вишегодишњи уговори, иако се у ретким случајевима праве изузеци.

Иако је транспарентно извештавање о спровођењу финансијске подршке обавезно, у пракси, јавне институције не дају редовне извештаје.

11. Учешће у процесима одлучивања

Подаци о нацртима закона/подзаконских аката који су послати ОЦД ради консултација у складу са националним законодавством, нису доступни, а годишњи подаци не постоје. Одредбе о обавезама да се консултују ОЦД постоје, иако се налазе у различитим прописима; стога се праксе разликују у зависности од институције. По питању консултација са ОЦД у вези са нацртима закона/подзаконских аката/стратегија и реформи политика:

- Постоји законска обавеза да се нацрти закона објаве на Интернету (нацрти се редовно објављују); ова обавеза, међутим, не укључује локалне самоуправе.
- Има довољно времена да се дају коментари (минимално 15 радних дана), али таква обавеза не укључује локални ниво (локалне самоуправе). Међутим, нема последица када Влада не испоштује ову процедуру, а били смо сведоци велике употребе такозваног „хитног поступка.“
- Критеријуми за именовање представника цивилног друштва нису увек транспарентни, отворени, инклузивни и познати унапред. Процес, транспарентност, инклузија, итд. зависе од институције. Међутим, број институција које консултују Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом се повећава. Када је консултована, Канцеларија објављује јавне позиве са јасним критеријумима.

- Не постоји обавеза да се објави извештај са повратним информацијама са сажетком процеса консултација, листом укључених актера, сажетком примљених коментара/предлога, њиховим утицајем на нацрт закона и образложењем за одбијене коментаре/предлоге). Међутим, иако се сажетци често објављују, они често не садрже обавезне податке; стога такве повратне информације нису адекватне.

Поред тога, број закона који се усвајају по хитном поступку се повећава што гуши демократску дебату и делотворно укључивање ОЦД у процес консултација.⁴ У периоду од априла до септембра 2018. године Скупштина је усвојила 82 закона. У 28 случајева, Скупштина је прихватила захтеве Владе да се спроведе “хитан поступак.” Такође, Скупштина је, упркос сопственој Резолуцији о законодавној политици, наставила да прихвата нацрте који никад нису прошли кроз јавну расправу, иако су такве расправе обавезне у складу са Законом о јавној управи. На пример, Измене и допуне Закона о безбедносно информативној агенцији и Закона о изградњи станова за припаднике војске, полиције и снага безбедности⁵ нису прошли кроз процес јавне расправе. Такође, груписање различитих законодавних докумената под једном тачком дневног реда и трошење времена предвиђеног за скупштинску расправу на читање стотина амандмана је техника која се користи да се отежа рад Скупштине. Ово је већ устаљена пракса да се поднесе велики број амандмана како би се скратило време за дискусију; ова пракса је почела у децембру 2017. године када се разматрао и усвајао годишњи буџет. Другим речима, посланици владајуће коалиције користе механизам усмерен ка спречавању представника опозиције да представе своје амандмане и коментаре, што је злоупотреба пословника. Укупно време које је предвиђено за расправу потрошено је на представљање великог броја њихових амандмана (који су скоро сви идентичног садржаја), који су касније повучени када је време за расправу истекло. Са таквом праксом се наставило током 2018. године и спречила се конструктивна дебата за велики број правних аката, укључујући цео сет закона који регулише сектор безбедности који је усвојен током пролећа.

Чак и када формално поштују значај јавне расправе, власти у Србији заправо спречавају деловање овог механизма. Ова пракса је нарочито опасна када су у питању најважнији правни документи, као што је Устав Србије. Министарство правде је 2016. године позвало организације које се баве правосуђем да предложе амандмане на Устав. Министарство је ово назвало „консултацијама“ и то није предвиђено законом. Овим се покрива све од писаних предлога организација цивилног друштва о свему што они мисле да треба променити, до округлих столова који немају прецизирану тему. Због очигледне неспремности надлежних да се дискутује о основним питањима као што је јачање независности правосуђа и тужилаштва, удружења професионалаца и организације цивилног друштва одбиле су да учествују у консултацијама у октобру 2017. године. Сва релевантна удружења грађана, професионалне организације као што је Друштво судија и Удружење тужилаца Србије, професори уставног права, али и судови, укључујући Врховни касациони суде и најзад и Високи савет судства и Државно веће тужилаца, послали су тада Министарству исте примедбе и коментаре, да предлози Министарства озбиљно угрожавају независност правосуђа. Сама јавна расправа, које је одржана почетком 2018. године, обележена је неприкладним понашањем званичника Министарства правде који су вређали судије и представнике професионалних удружења, а медији су могли да чују претње које је државни секретар упутио судијама. Нацрт уставних амандмана који је објављен у априлу 2018. године такође је изазвао незадовољство. Након мишљења Венецијанске комисије, која се у већини поклапа са захтевима струке у Србији, Министарство правде објавило је нови Нацрт амандмана уз поновно занемаривање важних услова за обезбеђивање независности правосуђа. Уставни амандмани нису једини законодавни акти где је одржана симулација јавне дебате са очигледном намером да се дебата сведе на формалност. Други предлози закона од изузетног значаја за заштиту људских права усвојени су после формалних јавних саслушања у којима су власти потпуно игнорисале јединствени став струке.

⁴ За више детаља видите

⁵ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9985-da-li-ce-novi-lex-specialis-narusiti-sistem-javnih-nabavki>

Недостатак институционалног простора за комуникацију између грађана и надлежних на свим нивоима доприноси стварању неформалних група који своје захтеве [износе на улици](#). На пример, масовни протести који су одржани у Нишу током априла након одлуке града да се локални аеродром пребаци под надлежност државе. Грађанска иницијатива „[Не дамо нишки аеродром](#)“ организовала је неколико [окупљања](#) како би изразила своје незадовољство. Један од [најзначајнијих](#) резултата иницијативе јесте да је ујединила грађане Ниша, без обзира на њихово политичко опредељење или симпатије. Слични локални грађански покрети десили су се у другим градовима, као што су [Пожега](#) и [Смедерево](#), где су грађани протестовали против корупције, непотизма и немарног бављења питањима заједнице.

12. Невладине организације у организацији владе (GONGOs)

У последњих неколико година један број невладиних организација у организацији владе и невладине организације у организацији политичких странака, осниване су или да би се надметале на одређеним конкурсима за доделу финансијских средстава или да би омаловажиле рад на залагању за разна питања осталих организација цивилног друштва. Појава невладиних организација у организацији државе, односно, оснивање организација које нису посвећене свом задатку већ постоје искључиво да би постигле циљеве функционера и партнера на власти, нису нов феномен, али су за последњих неколико година постале тренд који у Србији забрињава. Ове организације се обично јављају из два разлога – да би стимулисале подршку органима власти и за њихове иницијативе, и, са друге стране, да би учествовале на конкурсима за упражњена радна места и у коруптивном располагању јавног новца.. [Након јединственог отпора промени Устава у области правосудја, готово све струковне организације и удружења грађана у Србији](#) , Министарство правде је у марту 2018 добило подршку за свој предлог од 40 организација цивилног друштва. По извршеној анализи на порталу Инсајдер-а објављено је да скоро трећину потписника подршке није могуће пронаћи у регистру или претрагом на Интернету. У области слободе изражавања, власти су прибегле оснивању медијских и новинарских удружења, у којима окупљају људе који су ближи владајућим структурама. [Та удружења делегирају већину представника у локалне одборе који одлучују о пројектима на којима се одлучује о суфинансирању медијских садржаја од јавног значаја које прате бројни скандали и сумњиве одлуке.](#) Током протеста због смена на Радио телевизији Војводина, једна група организација, дотада потпуно непознатих у јавности, одржала је протест против протеста дајући тако подршку властима. Међу потписницима су биле организације "Патку дај тати", "Политиколози без граница", "Институт за борбу против корупције" и "Сербона". Неке од њих су основане тек неколико дана пре протеста. Ове и сличне организације у јавности се оглашавају само да дају подршку властима или да осуте критику режима. Поред тога, таква удружења служе и да би се именовали људи који су блиски властима у разним телима и на положајима, комисијама и радним групама. Инфлација лажних удружења грађана чији је циљ или да бране владу или да расподеле јавни новац на коруптиван начин озбиљно прети слободи удруживања у Србији. [Чак и када постоје снажни аргументи о корупцији у вези са оснивањем лажних удружења, органи гоњења и други надлежни органи остају неми.](#) Стварање паралелног грађанског сектора прожима се са јавним расправама и процесом грађанске партиципације у целини, што озбиљно доводи у опасност од губитка поверења грађана у демократске процесе и институције.

13. Препоруке

а) за институције ЕУ

1. треба формулисати [А стратешки приступ у циљу заштите све ужег грађанског простора, како у ЕУ тако и у њеним спољним деловањем](#) е у сарадњи са организацијама цивилног друштва и свим институцијама ЕУ. Заједнички консултативни одбор апелује да се формулише стратегија која ће омогућити развој снажног и независног грађанског

друштва у Европи и за оснивање заштитника грађана ЕУ за слободе грађанског простора, коме би НВО пријављивале инциденте сваког узнемиравања или ограничавања њиховог рада.

2. [Стратегија ЕУ за заштиту и подстицање грађанског простора треба да обухвати и мере за примену члана 11 Уговора о европској унији](#), којим је предвиђена обавеза ЕУ на ангажовање са грађанима и њиховим удружењима. *Будући процес преговора за закључивање новог Међуинституционалног споразума (ПА) треба искористити као недвосмислену могућност* за увођење структурног дијалога са грађанским друштвом у завршним фазама законодавног процеса који се одвија уз разговор три стране односно Парламента, Комисије и Савета и за тај разговор даје свој допринос.
3. Заједнички консултативни одбор апелује на Комисију да поступа по [предлогу Европског парламента за доношење Пакта о демократији, владавини закона и основним правима](#) - који треба да се примењује и у свим државама чланицама ЕУ и у институцијама ЕУ, као и у земљама у процесу приступања. То би служило као стандардни извор чињеница и анализе за сваки даљи надзор и дисциплинске мере које се могу изрећи у случајевима озбиљне и систематске деградације грађанског простора, а који се сматра за једним од кључних аспеката функционалне демократије и поштовања владавине закона.
4. Заједнички консултативни одбор апелује на Европску комисију да промптно реагује са релевантним мерама, у које спадај и казнени поступак против држава чланица, када се домаћим административним и законским одредбама ограничава могућност домаћих организација грађанског друштва да користе средства ЕУ, укључујући и када се расписују такви услови за доделу финансијских средстава због којих је овим организацијама теже да се чује њихово мишљење и глас.
5. На основу искуства са применом члана 7 у поступку против Мађарске, институције ЕУ треба да признају да је за системско кршење и деградирање грађанског простора могуће ставити у погон дисциплинске механизме када се држава чланица не придржава основних права ЕУ, нарочито чланова 2 и 11 Лисабонског уговора, као и Повеље ЕУ о основним правима, у којима се експлицитно признају не само слободе удруживања, окупљања и изражавања већи слобода медија, медијског плурализма и основне слободе.
6. Што се тиче будућег вишегодишњег финансијског оквира, Комитет апелује на буџетске органе да повећају издвајање финансијских средстава за организације грађанског друштва, укључујући у форми оперативних грантова и вишегодишњег финансирања, а којима је могуће допрети до најмањих организација и најугроженијим деловима друштва. Са тим на уму, Комисија треба да предвиди читав низ финансијских модалитета тј. споразума, у које спадају и локалне фондације као посредници, и још веће поједностављивање административних формалности, одржавање обука и давање упутстава за извршавање уговора и финансијских обавеза, а да у исто време њени сектори доследно тумаче Уредбу о финансијским правилима.
7. Комитет апелује на Комисију да прати како се примењује правилник о партнерству са грађанским друштвом у оквиру Структуралних фондова и ИПА. Комисија треба и да апелује на домаће и регионалне органе да примењују одредбе о стручној подршци (техничка помоћ) за бржу и снажнију изградњу капацитета у корист организација грађанског друштва.
8. Европска дигитална агенда треба у потпуности да погодује даљој демократизацији институција ЕУ, при чему треба да се почне са изградњом опште инфраструктуре за електронску партиципацију (e-participation) на основу опште тј. заједничке визије. Комисија треба да подстакне и омогући дигиталне експерименте у партиципативном

буџетирању, праћењу позиција ДЧ о одлукама Комисије, већу ангажованост посланика ЕП у правцу грађанске сфере и истраживању идеја о мерама политике обезбеђивања финансијских средстава дигиталним учешћем велике групе људи (crowdsourcing) о којима би Комисија доносила акте и мере.

9. Од пресудног је значаја да слобода медија, плурализам медија и медијска писменост буду уграђени у све будуће законодавне и финансијске мере ЕУ којима се штите европске вредности и грађански простор од ширења мржње, предрасуда, лажних вести и екстремизма..

в) за Владу РС

10. Мора се престати са нападима представника владе, посланика и медија који се финансирају државним средствима морај на организације грађанског друштва.
11. Влада РС мора да гарантује заштиту браниоцима људских права, организацијама које се боре против корупције и независним новинарима и мора да гони и приведе правди учиниоце кривичних дела и налогодавце напада на организације грађанског друштва.
12. Иако је законодавни оквир за функционисање грађанског друштва у већем делу јесте уведен у правни систем, у неким областима постоји потреба за побољшањима:
- Законодавство и мере политике треба изменити у делу слободе удруживања (доношењем потребног секундарног законодавства – подзаконских аката – о сукобу интереса) и слободе окупљања (да се појасни примарно законодавство и донесе секундарно како је већ горе речено);
 - У вези са добровољним радом (волонтирањем), потребно нам је да под хитно видимо да је припремљен и усвојен нови закон о волонтирању, што се односи и на подзаконска акта, у складу са међународним стандардима и праксом, као основ за стимулисање и подстицање добровољног рада. Препоручујемо и да се усвоје тзв. „меке“ мере, које би на пример омогућиле давање подстицаја секторима владе (нпр. министарству просвете) за подстицање и стимулисање волонтирања;
 - Што се тиче хуманитарног рада односно друштава, Владин Савет за хуманитарни рад треба под хитно да подршку онима који се баве донаторством. Суштина осталих препорука јесте побољшање институционалне основе донаторства, нарочито из аспекта пореских прописа;
 - Што се тиче институционалне основе јавног финансирања организација грађанског друштва, постоји потреба да за побољшањима у следећим областима: јасном разграничењу буџетске линије 481, како би се омогућило да се средства која се одреде за организације грађанског друштва тачно израчунају и да се прате како би се направила разлика између њих и оних која се одређују за цркве, спортска удружења, политичке странке, *и друге сличне субјекте*; *јасно разграничење* других буџетских линија са којих могу да се одреде средства за непрофитне организације, да би могла да се прате она државна средства која добијају организације грађанског друштва;; *да се истражи да ли* јавна предузећа у државном власништву, треба и да буду предмет прописа о расподели јавних средстава јер врше расподелу средстава која намене организацијама грађанског друштва на начин који није уопште транспарентан (јасан) Да би све било потпуно, када се уређује финансирање јавним средствима треба обратити пажњу на бројне елементе као што су предмет, корисници, правила извршавања, правилник, недвосмислено избегавање сукоба интереса и јасно тј. транспарентно извештавање.;

13. Иако је донекле остварен напредак што се тиче институционалне основе за учешће у процесу одлучивања, постоји потреба за побољшањима и то:
- Да се унапреде механизми сарадње са грађанским друштвом: оснује Савет владе за сарадњу; повереници за сарадњу са грађанским друштвом у Скупштини и да се одреде јединице или именују лица за сарадњу са грађанским друштвом у свим државним телима, на републичком и локалном нивоу;
 - Да се формулишу и донесу стандарди за ефективно укључивање организација грађанског друштва у процес консултације, који ће за јавне институције бити обавезан како на републичком тако и локалном нивоу;
 - Да се повећа притисак на јавне институције да буду ефикасне с обзиром на начин на који добијају допринос од грађанског друштва, признају га и о њему извештавају;
 - Да се појасне услови под којима би закони улазили у поступак доношења по хитном поступку и да се смањи примена хитног поступка, и напусти тактика смањивања времена које опозиција има на располагању за расправу у скупштини о новим прописима.