



МЕМОРАДУМ УЗБУНЕ

Поводом [Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи](#)

(НАЦРТ)

1. Увод

Овим Меморандумом узбуне скреће се пажња домаћих институција и међународних партнера на системске ризике и потенцијално штетне последице усвајања [Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи \(1866-25\)](#) у форми у којој је поднет Народној скупштини.

Закон, иако представљен као средство за убрзавање инвестиција и поједностављење процедура, у суштини уводи одредбе које:

- угрожавају **правну сигурност** и начело забране ретроактивности,
- доводе у питање **право својине** и **фер поступке експропријације**,
- дају **прекомерна дискрециона овлашћења** органима власти кроз категорију „посебан значај“,
- омогућавају финансијске и фискалне ризике кроз неконтролисане анексе и CL@R обавезе,
- укидају или минимизирају стандарде **транспарентности, јавности и интегритета**,
- занемарују обавезе из области **заштите животне средине и социјалних права**, укључујући Аархус и ЕСПО конвенцију.

Увођењем ових решења угрожавају се темељни уставни принципи Србије (владавина права, заштита својине, правна сигурност), међународне обавезе које произилазе из чланства у Савету Европе, процеса европских интеграција и ратификованих конвенција, као и јавни интерес грађана који подразумева предвидивост, транспарентност и фер третман у свим поступцима који се тичу њихове имовине, окружења и друштвеног положаја.

Овај Меморандум није политичка изјава, већ **системско упозорење** поткрепљено доказима и компаративним бенчмарк примерима. Његова сврха је да:

1. алармира надлежне институције и јавност о ризицима,
2. иницира правовремене интервенције у законском тексту,
3. покрене домаће и међународне механизме надзора,
4. осигура да се реформе у области планирања и изградње спровode у складу са Уставом, владавином права и јавним интересом.

2. Главне области узбуне

2.1. Правна сигурност и ретроактивност

Кључни налази

Предлог закона садржи више одредаба које би имале **ретроактивно дејство**, односно односиле би се и на правне односе који су настали пре усвајања и ступања закона на снагу. Такво решење је у директној супротности са чланом 197. Устава Републике Србије, који начелно забрањује ретроактивност закона осим у изузетним случајевима када је она у интересу грађана и правне сигурности.

Уместо да се постојећи односи поштују и заштите, закон омогућава да се већ закључени уговори, издата решења и започете процедуре ставе у режим нових правила. Ово производи:

- **неизвесност и правну несигурност** код грађана, инвеститора и органа управе,

- **могућност поништавања ранијих права**, што доводи у питање принцип заштите стечених права,
- **пад поверења у правни поредак**, јер грађани више не могу да рачунају да ће правила која важе данас важити и сутра.

Међународни стандарди

- **Европска конвенција о људским правима (чл. 6 и чл. 1 Протокола 1)**: захтева предвидивост закона и заштиту имовине. Ретроактивне норме нарушавају овај принцип.
- **Пракса Европског суда за људска права (ЕКЉП)**: у више пресуда (нпр. *Stran Greek Refineries v. Greece*, *Zielinski v. France*) јасно је наведено да држава не сме да доноси законе који утичу на већ окончане или у току поступке на начин који грађанима одузима могућност да заштите своја права.
- **ЕУ *acquis* (поглавље 23 – правосуђе и основна права)**: инсистира на владавини права и стабилности правних норми, што подразумева забрану ретроактивног увођења обавеза.

Последице по грађане и јавни интерес

- Грађани и предузећа могу изгубити права која су већ призната (нпр. у експропријационим поступцима, грађевинским дозволама, јавним набавкама).
- Отвара се простор за **селективну примену** закона и злоупотребу дискреционих овлашћења.
- Повећање броја тужби и управних спорова, уз додатно оптерећење судова.
- Пад нивоа инвестиционе сигурности и одвраћање страних улагача.

Захтеви и препоруке

1. Укинути све одредбе које производе ретроактивно дејство.
2. Прописати јасну ***sunset* клаузулу** – ограничени временски рок важења спорних прелазних одредаба (нпр. 36 месеци).
3. Обавезати предлагача да достави **правни и финансијски *impact assessment*** о последицама ретроактивности.
4. Увести принцип *non-retroactivity by default* у подзаконска акта и интерне инструкције.

2.2. Својина и експропријација

Кључни налази

Предлог закона уводи могућност да држава или локална самоуправа преузме **посед над непокретношћу** и започне радове **пре исплате накнаде власнику** или без успостављеног механизма ескроу депозита. Ово је директно супротно:

- члану 58. Устава Републике Србије, који гарантује право на мирно уживање својине,
- члану 1. Протокола 1 Европске конвенције о људским правима,
- општим начелима правне сигурности и фер поступка.

Такво решење оставља грађане у ситуацији да изгубе фактички посед, а да накнада за имовину није правовремено, адекватно и правично исплаћена. У пракси то може довести до:

- одузимања непокретности уз неизвесност исплате,

- изостанка мера за обнову прихода или алтернативног смештаја,
- пораста социјалних тензија и конфликта у локалним заједницама.

Међународни стандарди

- **ЕКЛП:** држава може ограничити право својине само уз услов да накнада буде „правична и благовремена“.
- **Практика ЕСПЧ:** у предметима попут *Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia* Суд је нагласио да накнада мора бити исплаћена пре или истовремено са експропријацијом, осим у изузетним ситуацијама које су строго оправдане.
- **Међународне финансијске институције (IFC, World Bank):** Resettlement Action Plan (RAP) и Social Impact Assessment (SIA) морају бити завршени и спроведени пре одузимања поседа; компензација мора обухватити не само тржишну вредност већ и обнову извора прихода (*livelihood restoration*).

Последице по грађане и јавни интерес

- **Правна несигурност:** власници не могу да планирају своју економску будућност јер је исплата условна или одложена.
- **Социјална неправда:** угрожене категорије (пензионери, пољопривредници, мала домаћинства) остају без егзистенције.
- **Фискални ризик:** одложене или спорне исплате стварају талас тужби против државе, са потенцијално високим обештећењем.
- **Инвестициони ризик:** појава конфликта и судских спорова продужава трајање пројекта и одвраћа улагаче.

Захтеви и препоруке

1. Увести правило „**pay-before-possession**“: посед може бити предат инвеститору само након исплате пуне накнаде или депоновања у ескроу рачун.
2. Прописати обавезу израде **RAP и SIA** пре било каквог заузећа, са јасним роковима и мерљивим индикаторима (cut-off date, livelihood restoration).
3. Увести **јавни регистар експропријација**, који садржи податке о датумима плаћања, висини накнаде и статусу предаје у посед.
4. Обезбедити **правни лек са суспензивним дејством** – жалба мора зауставити експропријацију док се не донесе мериторна одлука.
5. Прописати да сваки трошак кашњења или неисплате иде на терет инвеститора/државе, не грађана.

2.3. Прекомерна дискреција („посебан значај“)

Кључни налази

Предлог закона уводи категорију пројекта од „**посебног значаја**“, која омогућава државним органима и локалним самоуправама да заобиђу стандардне процедуре планирања, јавних набавки, процене утицаја на животну средину и социјалне стандарде. Међутим, критеријуми за доделу овог статуса нису прецизно дефинисани, што оставља **широк простор за дискрецију и потенцијалне злоупотребе**.

Овакво решење:

- подрива начело једнакости пред законом и **ствара правну несигурност**,

- омогућава **селективну примену права**, где исти пројекти могу бити третирано различито у зависности од политичке воље,
- фактички суспендује кључне механизме контроле (јавне расправе, транспарентност уговора, конкуренцију у јавним набавкама).

Међународни стандарди

- **Венецијанска комисија (Council of Europe)**: инсистира на томе да закони морају бити предвидиви и ограничити дискрецију у области која се тиче јавних финансија и права грађана.
- **ЕУ *acquis* (поглавље 5 и 23)**: захтева транспарентност јавних набавки, једнаку конкуренцију и заштиту од арбитрарних изузетака.
- **ЕСПЧ пракса**: арбитрарна дискреција у области имовинских права и приступа правди третира се као кршење члана 6 (право на правично суђење) и члана 1 Протокола 1 (право на својину).

Последице по грађане и јавни интерес

- **Селективна правна примена**: различит третман истих ситуација, што урушава поверење у институције.
- **Повећање корупцијског ризика**: „посебан значај“ може постати инструмент фаворизовања повезаних компанија и инвеститора.
- **Фискални ризици**: пројекти под овим режимом могу добијати гаранције, MRG или анексе без адекватне контроле.
- **Друштвени конфликт**: заобилажење јавних консултација води ка социјалним тензијама и протестима.

Захтеви и препоруке

1. Дефинисати **таксативне критеријуме** за доделу статуса „посебан значај“ (нпр. процењена вредност > X, прекогранични утицај, значајна корист за јавни сервис).
2. Увести **бодовну табелу** за процену испуњености критеријума (објективни и мерљиви индикатори).
3. Прописати ***sunset* клаузулу** – статус „посебан значај“ важи најдуже 36 месеци, уз могућност продужења још 24 месеца уз образложење.
4. Обавезати на **јавну објаву одлуке**, уз комплетно образложење и Q&A матрицу о примедбама стручне и грађанске јавности.
5. Увести контролни механизам: свака одлука о „посебном значају“ мора бити предмет ревизије од стране **Државне ревизорске институције** и **Комисије за заштиту конкуренције**.

2.4. Јавне набавке, анекси и фискални ризици (CL@R)

Кључни налази

Предлог закона отвара простор за **поједностављене или преговарачке поступке јавних набавки** у оквиру пројеката од „посебног значаја“, као и за учестало измене уговора путем анекса. Ове праксе су у супротности са основним принципима транспарентности и конкуренције. Поред тога, предложени модел оставља могућност неконтролисаног ширења **CL@R обавеза** (*contingent liabilities and risks* – гаранције, минимални приходи, *take-or-pay* клаузуле), што може имати огромне последице по јавне финансије.

Кључне слабости:

- Висок удео поступака са једним понуђачем (*single-bid*).
- Анекси који значајно мењају економску суштину уговора (често преко 15%).
- Недостатак обавезних јавних објава о изменама уговора и њиховим финансијским ефектима.
- CL@R обавезе без капова и премија, које стварају дугорочан фискални терет.

Међународни стандарди

- **ЕУ Директиве о јавним набавкама (2014/24/EU и 2014/25/EU):** изузетно ограничен простор за преговарачке поступке; измене уговора могуће само до 15% вредности и уз јавно образложење.
- **OECD препоруке:** обавезна транспарентност уговора и анекса; ограничење дискреционих измена.
- **IFI (EBRD, EIB, World Bank):** захтевају *Value-for-Money* (VfM) тестове и *Public Sector Comparator* (PSC) као предуслов за улазак у обавезе које стварају CL@R ризике.

Последице по грађане и јавни интерес

- **Фискални ризик:** CL@R обавезе (гаранције, MRG, *take-or-pay*) могу довести до „скривеног јавног дуга“ који постаје видљив тек у случају кризе или неплаћања.
- **Неравноправна конкуренција:** ограничени или преговарачки поступци фаворизују поједине компаније.
- **Корупцијски ризик:** учестали анекси представљају простор за прикривене договоре.
- **Пад поверења јавности:** недостатак транспарентности о финансијским ефектима уговора ствара перцепцију тајности и злоупотреба.

Захтеви и препоруке

1. Увести правило да **анекси не могу прећи 15%** почетне вредности уговора без новог поступка јавне набавке.
2. Прописати обавезну **јавну објаву свих анекса и економских ефеката** (PDF/A + CSV формат, у року од 5 дана).
3. Ограничити преговарачке поступке на изузетне случајеве уз обавезно образложење и надзор Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.
4. Увести **CL@R капове и премије** (нпр. лимит гаранција, лимит MRG, обавезне премије за ризик), као и редовну ревизију на сваких 12–24 месеца.
5. Обавезати Владу да води и објављује **јединствени регистар CL@R обавеза**, са проценом утицаја на јавни дуг и буџет.
6. Захтевати примену *Value-for-Money* и *Public Sector Comparator* анализа пре сваког новог уговора који укључује јавни ризик.

2.5. Транспарентност и интегритет

Кључни налази

Предлог закона не садржи јасне и обавезујуће механизме за обезбеђивање **потпуне транспарентности** у поступцима који се односе на планирање, изградњу, експропријацију, јавне набавке и анексе. Овај недостатак ствара простор за прикривање кључних информација, нетранспарентно доношење одлука и корупцијске ризике.

Идентификовани проблеми:

- Објаве уговора, анекса и одлука често касне или су непотпуне.
- Документи се публикују у недоступним форматима (скенирани PDF без претраживости, без машински читљивих података).
- Нема системског објављивања података о **beneficial ownership (BO)** – стварним власницима компанија које учествују у поступцима.
- Недостатак **PEP (Politically Exposed Persons)** провера за повезане актере.
- Не постоји јавни регистар о томе које институције и лица учествују у доношењу одлука, нити њихове изјаве о сукобу интереса.

Међународни стандарди

- **UNCAC (Конвенција УН против корупције):** транспарентност јавних уговора и приступ информацијама су основни механизми превенције корупције.
- **ЕУ acquis (поглавља 5, 23, 24):** захтева јавне регистре јавних набавки, благовремено објављивање уговора и података о власничкој структури.
- **OECD препоруке:** обавезно објављивање свих релевантних докумената у машински читљивим форматима (open data by default).

Последице по грађане и јавни интерес

- **Недостатак јавног надзора:** грађани, медији и НВО не могу да прате како се троше јавна средства.
- **Корупцијски ризик:** прикривање власништва (BO) и одсуство PEP провера олакшавају злоупотребу положаја и прање новца.
- **Селективна објава:** институције могу бирати шта ће и када објавити, што урушава поверење у систем.
- **Институционално заробљавање:** одсуство јавних изјава о сукобу интереса омогућава да одлуке доносе лица која имају приватни интерес.

Захтеви и препоруке

1. Успоставити **јединствени јавни регистар** уговора, анекса, CL@R обавеза, BO/PEP података, одлука о „посебном значају“ и EIA/SEA/RAP/SIA докумената.
2. Прописати да се сви документи објављују у року од **3 дана (PDF/A)** и **5 дана (CSV/JSON)** од доношења/потписивања.
3. Обавезати све учеснике у поступцима да објаве **BO_chain до физичког лица**.
4. Увести систем **PEP провера и јавних изјава о (не)постојању сукоба интереса** за све одлучиоце и чланове комисија.
5. Прописати обавезу израде и објављивања **Q&A матрице** за све јавне расправе (свака примедба – прихваћена/делимично/одбијена + образложење).
6. Омогућити јавни **dashboard KPI** (single-bid, KA%, CL@R, pay-before-possession, grievance closure) за грађане, НВО и медије.

2.6. Животна средина и социјални стандарди

Кључни налази

Предлог закона у садашњем облику занемарује обавезујуће стандарде заштите животне средине и социјалних права грађана, што ствара ризик од озбиљних кршења домаћег и међународног права. Највећи проблеми уочени су у области:

- **EIA/SEA (процене утицаја на животну средину):** често се спровode формално, без разматрања алтернатива и кумулативних утицаја; јавне расправе су скраћене или симболичне.
- **RAP (Resettlement Action Plan):** планови расељавања често се усвајају накнадно (*post festum*), након што је посед већ предат, чиме се крши право на правичну и благовремену компензацију.
- **SIA (Social Impact Assessment):** социјалне процене су непотпуне или изостављене; нема јасних мера заштите рањивих група.
- **Grievance механизам:** канали за жалбе грађана су нефункционални, без јасних рокова за одлучивање и јавног регистара.
- **Прекогранични утицаји:** у случајевима када постоји ризик од прекограничних ефеката, не примењују се обавезе из ЕСПО конвенције (недостатак нотификација и консултација).

Међународни стандарди

- **Аархуска конвенција:** гарантује право јавности на приступ информацијама, учешће у доношењу одлука и приступ правди у еколошким стварима.
- **ЕСПО конвенција:** обавезује државе да нотификују и консултују суседне земље ако пројекат има могуће прекограничне ефекте.
- **IFC Performance Standards / World Bank ESS:** RAP и SIA морају бити урађени пре одузимања поседа; компензација мора обухватити не само имовину већ и обнову извора прихода (*livelihood restoration*).
- **ЕУ acquis (поглавље 27):** захтева комплетне EIA/SEA процедуре, јавне расправе и Q&A матрице.

Последице по грађане и јавни интерес

- **Угрожавање здравља и животне средине:** недостатак озбиљних EIA/SEA анализа доводи до непредвиђених еколошких катастрофа и деградације животне средине.
- **Социјална неправда:** домаћинства остају без стана/поседа и извора прихода без адекватне накнаде и подршке.
- **Правни ризик:** жалбе грађана и НВО могу резултирати поништавањем одлука, што одлаже пројекте и ствара додатне трошкове.
- **Међународни сукоби:** занемаривање ЕСПО нотификација може довести до дипломатских спорова са суседним државама.
- **Финансијски ризик:** IFI могу суспендовати или условити финансирање пројеката који не поштују RAP/SIA/EIA/SEA стандарде.

Захтеви и препоруке

1. Увести правило да се **EIA/SEA студије објављују најмање 20 радних дана пре јавне расправе**, у PDF/A и CSV/JSON формату.
2. Обавезати предлагача на израду и објаву **Q&A матрице** за све јавне расправе.

3. RAP и SIA морају бити завршени и верификовани пре предаје поседа, укључујући *cut-off date* и мере обнове прихода.
 4. Успоставити функционалан grievance механизам са обавезом решавања у року ≤ 30 дана и јавним регистром жалби.
 5. Обезбедити пуно поштовање Аархус и ЕСПО конвенција, уз обавезне нотификације и прекограничне консултације.
 6. Увести обавезу кварталних извештаја о испуњености E&S стандарда (EIA, SEA, RAP, SIA, grievance closure) и њихово јавно објављивање.
-

3. Потенцијалне последице

3.1. Уставно-правне последице

- **Поништавање одредаба од стране Уставног суда:** Ретроактивност, „посед пре исплате“ и прекомерна дискреција подложни су оцени уставности. Уколико Суд прогласи поједине одредбе неуставним, последица ће бити правни вакуум и масовни поступци за накнаду штете.
- **Ерозија владавине права:** селективна примена закона и слабљење правне сигурности подривају темељна уставна начела.

3.2. Међународно-правне последице

- **Поступци пред Европским судом за људска права (ЕКЉП):** грађани могу покретати жалбе због повреде члана 6 (право на правично суђење) и члана 1 Протокола 1 (право на својину).
- **Негативне оцене у извештајима ЕУ:** области јавних набавки, транспарентности, владавине права и животне средине директно утичу на поглавља 5, 23, 24 и 27 у процесу приступања.
- **Савет Европе и ОЕБС:** могу издати мишљења и препоруке које ће се користити као основ за међународни притисак.
- **IFI (EBRD, EIB, World Bank):** ризик суспензије или условљавања финансирања великих инфраструктурних пројеката.

3.3. Социјалне последице

- **Губитак егзистенције:** расељавање домаћинстава без адекватне накнаде и обнове прихода доводи до социјалне нестабилности.
- **Пораст незадовољства и протеста:** заобилажење јавних расправа и игнорисање локалних заједница генерише мобилизацију и друштвене конфликте.
- **Смањење поверења у институције:** грађани перципирају систем као инструмент политичких и приватних интереса.

3.4. Фискалне последице

- **CL@R ballooning:** раст скривених обавеза (гаранције, MRG, take-or-pay) може угрожавати буџет и јавни дуг.
- **Анекси преко 15%:** неконтролисане измене уговора доводе до наглог повећања трошкова.
- **Судски спорови и накнаде штете:** масовни управни и привредни спорови резултираће високим фискалним теретом.

3.5. Инвестиционе последице

- **Смањење атрактивности Србије за улагања:** страни инвеститори избегавају тржишта без предвидивог правног оквира.
- **Одлагање пројеката:** правне несигурности и спорови продужавају реализацију инфраструктурних и енергетских пројеката.

- **Повећање трошкова капитала:** кредитори урачунавају правни и социјални ризик у каматне стопе.

Закључак:

Усвајање закона у садашњем облику може произвести **спиралу негативних ефеката**: од уставних спорова и међународних пресуда, преко социјалних тензија и протеста, до фискалног краха појединих пројеката и смањења инвестиционе сигурности. Последица би могла бити трајно нарушавање правног и политичког кредибилитета Србије.

4. Хитно потребне корекције (минимум стандарда)

4.1. Правна сигурност и ретроактивност

- Укинути све одредбе које имају **ретроактивно дејство**, осим ако су у искључивом интересу грађана.
- Увести **sunset клаузуле** за све прелазне мере (нпр. важност ограничена на 36 месеци).
- Успоставити обавезу израде правног и фискалног *impact assessment*-а пре сваке измене са потенцијалним ретроактивним дејством.

4.2. Право на својину и експропријација

- Увести принцип „**pay-before-possession**“: предаја поседа могућа тек након пуне исплате накнаде или депоновања у ескроу.
- Обавезна израда и имплементација **RAP (Resettlement Action Plan)** и **SIA (Social Impact Assessment)** пре било каквог заузимања.
- Јавни регистар експропријација са датумима плаћања и предаје у посед.

4.3. Ограничење дискреције („посебан значај“)

- Прецизирати **таксативне критеријуме** за доделу статуса „посебан значај“.
- Увести **бодовну табелу** за мерење усклађености пројеката са критеријумима.
- Ограничити трајање статуса: максимално 36 месеци + једно продужење 24 месеца уз образложење.
- Обавезна јавна објава одлука и образложења.

4.4. Јавне набавке и фискална дисциплина (CL@R)

- Увести **кап на анексе од 15%** – све преко тог прага мора ићи на нови поступак.
- Ограничити преговарачке поступке на строго дефинисане случајеве уз јавна образложења.
- Успоставити јединствени регистар **CL@R обавеза** са лимитима (гаранције, MRG, take-or-pay).
- Увести обавезне **Value-for-Money (VfM)** и *Public Sector Comparator (PSC)* анализе пре уговарања.

4.5. Транспарентност и интегритет

- Успоставити **јединствени јавни регистар** уговора, анекса, CL@R, BO/PEP података, EIA/SEA/RAP/SIA докумената.
- Објаве у року: **PDF/A ≤ 3 дана, CSV/JSON ≤ 5 дана.**
- Обавезне **BO_chain** декларације до физичког лица.
- Јавне изјаве свих одлучилаца о (не)постојању сукоба интереса.

4.6. Животна средина и социјални стандарди

- Јавне расправе о EIA/SEA ≥ 20 радних дана, уз комплетан досије и Q&A матрицу.
- RAP/SIA као предуслов предаје у посед, са *cut-off* датумима и мерама обнове прихода.
- Функционалан grievance механизам: рок за решавање ≤ 30 дана, јавни регистар жалби.
- Потпуно поштовање Аархус и ЕСПО конвенција (нпр. прекограничне консултације).

Закључна напомена:

Ово представља **минимални пакет мера** без којих је примена закона у садашњем облику не само ризична него и правно неодржива. Усвајањем ових корекција може се обезбедити **усаглашавање са Уставом, ЕКЉП, ЕУ *acquis*-ом и међународним стандардима**, као и заштита јавног интереса и права грађана.

5. Доказни пакет (*evidence pack*)

5.1. Сврха

Доказни пакет служи да се налази из Меморандума узбуне учине **проверљивим, транспарентним и верификованим** пред домаћим и међународним институцијама. Он обезбеђује да се критике закона не третирају као политички став, већ као технички и правно засновани налази поткрепљени документима, подацима и примерима из праксе.

5.2. Структура

(А) Документи – PDF/A формат

- Текст Предлога закона (1866-25) са пратећим материјалима.
- Претходни закон и подзаконска акта ради компарације.
- Амандмани (усвојени и одбијени) уз образложења.
- Решења о експропријацији и предаји у посед, уз датуме и износе накнада.
- Уговори и анекси о јавним набавкама, укљ. финансијске моделе и клаузуле о ризику.
- Одлуке о „посебном значају“ са пратећим образложењима.
- EIA/SEA студије, RAP/SIA документи, записници јавних расправа.
- Извештаји ДРИ, АСК, КЗК, Повереника и Омбудсмана у релевантним областима.

(Б) Отворени подаци – CSV/JSON формат

- **projects.csv**: списак пројеката, ID, вредност, статус.
- **procurements.csv**: врста поступка, број понуда, single-bid индикатор.
- **contracts.csv**: вредност уговора, број анекса, KA%.
- **finance.csv**: CL@R обавезе (гаранције, MRG, take-or-pay), лимити и премије.
- **bo.csv**: ланци стварног власништва (до физичког лица), PEP flag.
- **expro.csv**: датум решења, **payment_date**, **possession_date**, escrow.
- **env_soc.csv**: EIA/SEA статус, RAP/SIA статус, grievance подаци.

(В) Метаподаци

- **sources.csv**: прецизан списак извора, линкова и датума приступа.
- **checksums.csv**: SHA-256 хеш сваког документа ради провере аутентичности.
- **data_dictionary.csv**: дефиниција поља у CSV/JSON.
- **change-log.md**: белешке о изменама и допунама датотека.

(Г) Case-study прилози

- Мини-картон за 10–20 одабраних предмета (нпр. експропријације, уговори, анекси).
- Формат: **чињенице** → **проблем** → **прекршени стандард** → **препоручена мера**.
- Визуелни прилози: heat-map ризика, графици KA%, CL@R обавеза и single-bid стопе.

5.3. Минимални стандарди

- **Формат**: PDF/A (дугорочно архивирање) и CSV/JSON (отворени подаци).
- **Аутентичност**: сваки документ праћен SHA-256 хешом.
- **Псеудоанонимизација**: лични подаци у **expro.csv** и **env_soc.csv** заштићени у складу са GDPR/33ЛПД.
- **Јавност**: сви документи у отвореним форматима, уз резиме за грађане и инфографике.

5.4. Употреба

- **Уставни суд**: материјал за оцену уставности спорних одредаба.
 - **Омбудсман и Повереник**: основ за системске препоруке и надзор.
 - **ЕУ, Савет Европе, ОЕБС**: доказни прилог уз Shadow Report, усклађен са европским acquis-ом и конвенцијама.
 - **IFI (EBRD, EIB, WB)**: материјал за PCM/CM/GRS механизме.
 - **Медији и НВО**: јавни сет података за надзор и едукацију грађана.
-

Закључна напомена:

Evidence pack је „кичма“ Меморандума узбуне: он претвара аларм у **верификовани доказни сет**, погодан и за судске поступке и за међународни monitoring.

6. Позив на деловање

6.1. Домаће институције

Уставни суд Републике Србије

- Да по службеној дужности или на предлог овлашћених подносилаца (25 народних посланика, Заштитник грађана, Врховни суд) покрене поступак оцено уставности спорних одредаба Предлога закона 1866-25.
- Да донесе привремене мере суспензије примене спорних одредаба до коначне одлуке.

Заштитник грађана (Омбудсман)

- Да изради **системску препоруку** о праву на правни лек, принципу „pay-before-possession“, транспарентности у јавним набавкама и обавези јавности података.
- Да о овом питању поднесе **посебан извештај Народној скупштини** са конкретним захтевом за измене закона.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

- Да спроведе надзор над органима власти у погледу благовремених и потпуних објава уговора, анекса, CL@R обавеза и ВО/РЕР података.
- Да изда обавезујуће решење о **масовној принудној објави** свих релевантних докумената.

Државна ревизорска институција (ДРИ)

- Да покрене ревизију перформанси и усклађености у погледу „пројеката од посебног значаја“, CL@R обавеза и јавних набавки.
- Да о налазима обавести Народну скупштину и јавност.

6.2. Међународне институције

Европска унија (Делегација ЕУ у Србији, DG NEAR)

- Да Shadow Report и evidence pack укључи у процес припреме Non-paper докумената и Извештаја о напретку за Србију.
- Да постави јасне услове (*benchmarks*) у поглављима 5, 23, 24 и 27, који подразумевају: анти-ретро клаузуле, „pay-before-possession“, јавни регистар и капове на анексе/CL@R.

Савет Европе – Венецијанска комисија и Комесар за људска права

- Да дају мишљење о уставној усклађености и владавини права у делу који се односи на ретроактивност, дискрецију и заштиту својине.
- Да упуте јавне препоруке Влади Србије и Народној скупштини.

ОЕБС/ОДИХР

- Да спроведу хитни *Legislative Screening* спорних одредаба са акцентом на транспарентност, приступ правди и јавне набавке.

Уједињене нације – специјални известиоци

- Да приме информације о потенцијалним повредама права на становање, имовину, правни лек и приступ информацијама.
- Да упуте „allegation letters“ Влади Србије са препоруком за хитне корекције.

Међународне финансијске институције (EBRD, EIB, World Bank, IFC)

- Да примене своје механизме притужби (PCM, CM, GRS, Inspection Panel) и услове финансирање пуним поштовањем RAP/SIA, транспарентности и антикорупцијских стандарда.

6.3. Цивилно друштво и медији

- Да користе *evidence pack* за независни надзор над спровођењем закона.
- Да објављују кварталне „red-flag“ билтене (single-bid, KA > 15%, CL@R ballooning, прекршаји у експропријацијама).
- Да у сарадњи са локалним заједницама иницирају **народне иницијативе и резолуције** о минимуму транспарентности.

6.4. Закључна порука

Усвајањем закона у садашњем облику Србија ризикује уставне кризе, међународне санкције у процесу европских интеграција, фискалну нестабилност и друштвене конфликте.

Стога се **хитно тражи реакција домаћих и међународних институција**, како би се обезбедиле минималне корекције:

- правна сигурност,
- заштита својине,
- јавност и транспарентност,
- контрола фискалних ризика,
- поштовање међународних стандарда.

7. Закључак

Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (1866-25) у својој садашњој форми представља озбиљан ризик за **правну сигурност, уставни поредак, заштиту својине, транспарентност управљања јавним ресурсима и поштовање међународних стандарда**.

Усвајање оваквог закона без корекција довело би до:

- **уставне кризе** и могућих суспензија од стране Уставног суда,
- **повреде људских права** и масовних поступака пред Европским судом за људска права,
- **финансијских удара** кроз CL@R ballooning, неограничене гаранције и анексе,
- **социјалних конфликта** услед неправедних експропријација и игнорисања RAP/SIA стандарда,

- **међународне штете** по кредибилитет Србије у процесу европских интеграција и у односима са међународним финансијским институцијама.

Истовремено, овај Меморандум узбуне показује да решење постоји: кроз **минимални пакет корекција** (анти-ретро клаузула, „pay-before-possession“, ограничење дискреције, капови на анексе и CL@R, јавни регистар и BO/PEP контроле, пуна EIA/SEA/RAP/SIA и функционални grievance механизми), могуће је усагласити закон са Уставом, *acquis*-ом ЕУ, конвенцијама Савета Европе и најбољим међународним праксама.

✿ **Порука овог документа је јасна:**

- Србија има обавезу да своје реформе гради на темељима владавине права и правне сигурности.
- Институције (домаће и међународне) имају дужност да захтевају и обезбеде поштовање ових стандарда.
- Грађани имају право на транспарентан систем у ком њихова својина, права и јавни интерес нису предмет дискреционих одлука и скривених уговора.

Зато се од свих адресата овог Меморандума – Уставног суда, Омбудсмана, Повереника, ЕУ, Савета Европе, ОЕБС-а, УН механизма и међународних финансијских институција – захтева да хитно делују и инсистирају на увођењу ових минималних корекција.

Само на тај начин ће се спречити да Предлог закона 1866-25 постане извор системских криза, и обезбедити да процес планирања и изградње у Србији служи грађанима, а не уским интересним групама.