

2021.

► MEĐUSEKTORSKA
RADNA GRUPA
ZA POLITIČKE
KRITERIJUME

Koordinator:

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE (CEP)

Srđan Majstorović

The background of the lower half of the page features several blurred yellow stars of varying sizes, reminiscent of the European Union flag, set against a light blue gradient.

ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE (APRIL 2021 – MART 2022)¹

1. 2021. GODINA – „NI NA NEBU NI NA ZEMLJI“

U prošlogodišnjoj Knjizi preporuka NKEU, opisano je da „nijedna godina nije bila tako turbulentna u odnosima između Srbije i EU kao što je to bila 2020. godina“.² Godinu dana kasnije, iako su odnosi obeleženi određenim „ublažavanjem“ tenzija, oni ne uspevaju da se podignu na zadovoljavajući nivo. Naime, ocena stanja odnosa tokom 2021. godine i u prvom kvartalu 2022. godine se zasniva na nekoliko ključnih faktora: prvo, opšta je saglasnost da je „ton“ poslednjeg izveštaja Evropske komisije (EK) o napretku Srbije bio blaži nego što to realnost na terenu dopušta; drugo, prvi put posle dve godine otvaraju se nova pregovaračka poglavlja – ovog puta u vidu Klastera 4 (Zelena agenda i održiva povezanost) u skladu sa revidiranom metodologijom; treće, nastavak ukorenjivanja evroskeptičnog narativa u Srbiji i, konačno, komplikovanje geopolitičke situacije usled sukoba u Ukrajini. Uzimajući u obzir pet pomenutih faktora, sažeto se argumentuje da su odnosi između Srbije i EU u 2021. godini doživeli blagi, odnosno ograničeni napredak u odnosu na 2020. godinu, uz stvaranje novih izazova u 2022. godine u kontekstu rata u Ukrajini.

1.1. Blaži tonovi u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije

Svake godine, objavljivanje izveštaja Evropske komisije o stanju napretka Srbije predstavlja događaj koji privlači veliku pažnju organizacija civilnog društva, kao i određenog dela medija i javnosti, s obzirom na očekivanje da ovi izveštaji mogu na detaljan i precizan način da opišu trenutno stanje stvari u odnosima Srbije i EU. Međutim, za razliku od prošlogodišnjeg izveštaja koji je ocenjen od strane civilnog društva kao najoštrij do tada,³ „tehnokratski“ jezik EK je ovog puta poslao poruku „umerenog optimizma“.⁴ Rezultat takvog pristupa jeste stvaranje paradoksalne situacije u kojoj, s jedne strane, veći deo civilnog društva jedinstveno ističe da je ton poslednjeg izveštaja preblag i da ne odslikava realno stanje na terenu,⁵ dok ga, s druge strane, donosioci odluka u Srbiji istovremeno predstavljaju kao najboljeg do sada.⁶ Činjenica da je došlo do dijametralno suprotnog tumačenja izveštaja ukazuje da nije dovoljno učinjeno kako bi izveštaj bio nedvosmislen i precizan, kao i da je izveštaj proizvod diplomatskog dogovaranja sa državama članicama čiji se stavovi znatno razlikuju kada je u pitanju stanje evropskih integracija u Srbiji.

¹ Miloš Pavković, Centar za evropske politike; Stahinja Subotić, Centar za evropske politike

² Nataša Dragojlović, „Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2020.“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2021; dostupno na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Knjiga-nacionalnog-konventa-2020_Web.pdf.

³ European Western Balkans, „Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije: Ima napretka, ali i ozbiljnih problema sa stanjem demokratije u Srbiji“, 2020; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/izvestaj-evropske-komisije-o-napretku-srbije-ima-napretka-ali-ozbiljnih-problema-sa-stanjem-demokratije-u-srbiji/>.

⁴ Radio Slobodna Evropa, „Ambasador EU u Srbiji: Izveštaj EK izražava 'umereni optimizam'“, 2021; dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/ambasador-eu-srbija-izvestaj-o-napretku/31522621.html>.

⁵ European Western Balkans, „Blaži jezik Evropske komisije posledica želje da se „otkoči“ proces proširenja?, 2021; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/blazi-jezik-evropske-komisije-posledica-zelje-da-se-otkoci-proces-prosirenja/>.

⁶ Danas, „Brnabić: Izveštaj EK najbolji u poslednjih nekoliko godina“, 2021; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/brnabic-izvestaj-ek-najbolji-u-poslednjih-nekoliko-godina/>.

Iako nije predviđeno postojanje konkretne kvalitativne ocene u izveštaju za političke kriterijume, može se zaključiti da je poslednji izveštaj izabrao umereniji pristup u odnosu na prošlogodišnji. Ono što je ostalo nepromenjeno jeste ocena da na terenu tek treba uspostaviti povoljno okruženje za razvoj i finansiranje civilnog društva, kao i to da je neophodno osnažiti administrativne i ljudske kapacitete u relevantnim institucijama. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da je poslednji izveštaj EK propustio priliku da ostvari kontinuitet sa prethodnim u korišćenju kritičkog pristupa, te da se Komisija odlučila za nešto blaži pristup koji bi, u teoriji, trebalo da bude motivator za istinske promene u Srbiji.

Uprkos takvoj vrsti ublažavanja tona, pažljivi čitaoci će primetiti da i u ovom izveštaju postoje prilično jasni signali da situacija u Srbiji nije zadovoljavajuća. Naime, Komisija je nastavila da ističe da je politička klima ostala polarizovana, da je nastavljena upotreba zapaljivog jezika protiv političkih protivnika, da su verbalni napadi na novinare i slučajevi pretnji i nasilja protiv njih zabrinjavajući, da su i dalje su potrebni dodatni naponi kako bi se osigurala sistematska saradnja između vlade i civilnog društva, kao i da Srbija tek treba da uspostavi uverljive rezultate u pogledu efikasnih istraga, krivičnih gonjenja i pravosnažnih presuda u ozbiljnim slučajevima organizovanog kriminala. Veliki broj organizacija civilnog društva smatra da ovako ozbiljne zamerke ukazuju na nedostatak jasno izražene političke volje i interesa da se situacija u Srbiji unapredi. Propuštajući da na nedvosmislen način ukaže na ove nedostatke, izveštaji EK polako gube kredibilitet i uticaj koji su imali u nekim ranijim periodima.

1.2. Pokušaj prevazilaženja zastoja u pregovorima

Činjenica da EU nije bila spremna da otvori nijedno poglavlje, odnosno klaster sa Srbijom pune dve godine, bila je jasna politička poruka donosiocima odluka da stanje i stepen napretka u ključnim oblastima nije na zadovoljavajućem nivou. U junu se čak 10 država članica protivilo daljem otvaranju poglavlja/klastera,⁷ iako je Komisija zauzela stav da bi trebalo otvoriti pregovore u poglavljima koje se nalaze u Klasteru 3 (Konkurentnost i rast) i Klasteru 4 (Zelena agenda i održiva povezanost).⁸ Na međuvladinoj konferenciji je, umesto toga, konstatovano da se počinje sa primenom revidirane metodologije za proširenje i da je prema njoj Srbija već otvorila Klaster 1 – Osnove. Međutim, stagnacija ove vrste se prekida decembra 2021. godine, kada je postignuta jednoglasnost država članica u vezi otvaranja Klastera 4, dok je potencijalno otvaranje Klastera 3 pomereno za leto naredne godine.

Zahvaljujući revidiranoj metodologiji i grupisanju pregovaračkih poglavlja u klaster, Srbija je otvarajući pregovore u Klasteru 4 (Zelena agenda i održiva povezanost) u decembru 2021. otvorila četiri nova poglavlja (14 – Transportna politika, 15 – Energetika, 21 – Transevropske mreže i 27 – Životna sredina). Otvaranje jednog klastera svakako predstavlja napredak u odnosu na prethodni period. Pored toga što je Srbija tokom prve polovine godine usvojila određene zakone i propise u oblastima koje obuhvata ovaj klaster, podrška otvaranju novog klastera je došla i kao

⁷ Euronews, „Međuvladina konferencija u Luksemburgu: Pred Srbijom tri glavna uslova koje mora da ispuni na putu ka EU“, 2021; dostupno na: <https://www.euronews.rs/evropa/vesti/5784/međuvladina-konferencija-u-luksemburgu-pred-srbijom-tri-glavna-uslova-koje-mora-da-ispuni-na-putu-ka-eu/vest>.

⁸ Pregovori o pregovorima, „RTS: Bez saglasnosti unutar EU za otvaranje novih poglavlja sa Srbijom u junu“, 2021; dostupno na: https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/arhiva-vesti/291/2021/06/14/rts_-bez-saglasnosti-unutar-eu-za-otvaranje-novih-poglavlja-sa-srbijom-u-junu.html.

rezultat ograničenog napretka u oblasti vladavine prava koja se, pre svega, ogleda u pripremi ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa koji su kasnije, u januaru 2022. godine, i potvrđeni na referendumu. Međutim, činjenica da su države članice odlučile da se suzdrže od otvaranja Klastera 3 (Konkurentnost i inkluzivni rast),⁹ ukazuje da će se aktivno pratiti hoće li donosioci odluka u Srbiji kredibilno primeniti preuzete obaveze u vezi sa izmenama Ustava kojima bi trebalo da se obezbedi viši stepen samostalnosti sudske vlasti i tužilaštva, kao i da li će napraviti značajnije iskorake u drugim ključnim oblastima.

Ako je ograničeni napredak u oblasti reforme pravosuđa podstakao EU da otvori novi klaster u pregovorima sa Srbijom, onda je stanje demokratije i slobode medija ozbiljan teret i problem koji iz godine u godinu postaje sve vidljiviji. Tokom 2021. godine su nastavljeni napadi i pretnje nasiljem prema novinarima, a neretko su verbalni napadi dolazili od visokih zvaničnika, što je prepoznato i u godišnjem izveštaju Komisije.¹⁰ S druge strane, demokratsko nazadovanje i slabljenje demokratskih institucija nastavljeno je i u 2021. godini, a nekoliko različitih svetskih indeksa demokratije, poput Freedom housea (*Freedom House*), Međunarodnog instituta za demokratiju (*IDEA*) i Ekonomista (*The Economist*), Srbiju i dalje svrstavaju u grupu hibridnih režima.¹¹ Ukoliko se ovakvi trendovi nastave, stanje demokratije i slobode medija mogli bi da postanu kamen spoticanja u budućnosti pri odlučivanju Saveta EU da otvori pregovore u novim klasterima sa Srbijom, kao i za zatvaranje prethodno otvorenih poglavlja.

1.3. Nastavlje no ukorenjivanje evroskeptičnog narativa u Srbiji

Uprkos pozivima Evropske komisije i Evropskog parlamenta, kao i principima koji su navedeni u novoj metodologiji za pristupanje zemalja Zapadnog Balkana EU koji pozivaju političke lidere da preuzmu odgovornost za strateško komuniciranje o jasnoj opredeljenosti ka članstvu u EU i suprotstave se zlonamernom uticaju trećih zemalja u regionu, tokom izveštajnog perioda nastavljeno je ukorenjivanje evroskeptičnog narativa u Srbiji. Prisustvo pandemije COVID-19 je svakako doprinelo tome da se nastavi sa jačanjem evroskeptičnog narativa u javnom diskursu. Uprkos favorizovanju saradnje sa Kinom i Rusijom od strane rukovodstva zemlje, EU je nastavila da pruža snažnu i značajnu podršku Srbiji u borbi protiv pandemije, pogotovo u pogledu transparentnog pružanja finansijske pomoći i slanjem medicinske opreme i vakcina. S druge strane, pomoći i donacije Kine za borbu protiv pandemije ostaju pod velom tajnosti, označeni kao državna tajna.¹² Evroskeptični narativ i umanjivanje pomoći koju je EU pružila Srbiji, a koji je započet na početku pandemije, bilo je teško preokrenuti tokom 2021. godine uprkos naknadnim

⁹ U okviru Klastera 3 nalazi se osam poglavlja, od kojih je pet već ranije otvoreno: 17 – Ekonomska i monetarna politika, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 29 – Carinska unija, 25 – Nauka i istraživanje (privremeno zatvoreno) i 26 – Obrazovanje i kultura. Neotvorena poglavlja u okviru Klastera 3 su: 10 – Informaciono društvo i mediji, 16 – Oporezivanje i 19 – Socijalna politika i zapošljavanje.

¹⁰ European Western Balkans, „Šta su ključni nalazi izveštaja Evropske komisije o Srbiji“, 2021; dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/sta-su-kljucni-nalazi-izvestaja-evropske-komisije-o-srbiji/>.

¹¹ Danas, „Srbija među 10 zemalja sa najvećim padom demokratije“, 2021; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/srbija-medju-10-zemalja-u-svetu-sa-najvecim-padom-demokratije/>.

¹² Strahinja Subotić i Miloš Janjić, „Kinesko-srpski odnosi – šta smo naučili iz krize COVID-19“, Centar za evropske politike (CEP), 2021; dostupno na: <https://cep.org.rs/publications/kinesko-srpski-odnosi-sta-smo-naucili-iz-krize-covid-19/>.

izjavama zahvalnosti koje su došle od strane najviših državnih zvaničnika.¹³ Ovakve izjave ostajale su uglavnom marginalizovane u domaćim medijima i nisu imale prostor u javnosti poput onih negativnih na račun EU i pohvala na račun drugih partnera, a posebno Kine.

Da se narativ nije promenio potvrđuju i istraživanja javnog mnjenja koja su sprovedena u Srbiji tokom 2021. godine. Jedno od njih pokazuje da trećina stanovnika smatra da je Kina najveći donator u Srbiji, a više od polovine njih smatra da je Kina najviše pomogla Srbiji tokom pandemije.¹⁴ Isto istraživanje je pokazalo da samo 17% građana navodi EU kao aktera koji je najviše pomogao u borbi protiv pandemije, što ukazuje na nedovoljno dobru informisanost građana, odnosno na nedostupnost adekvatnih informacija.¹⁵ Na ovom mestu važno je napomenuti da percepcija građana o pomoći tokom pandemije ne odgovara zvaničnoj statistici, posebno ako imamo u vidu da nisu svi akteri transparentno komunicirali koliko je iznosila njihova pomoć Srbiji, a koji deo te pomoći zapravo predstavlja plaćenu nabavku Srbije. Stoga i ne čudi nemogućnost građana da jasno prepoznaju koji akteri su najveći podržavaoci Srbije i odakle najviše pomoći dolazi. Rezultati ovakvih istraživanja potvrđuju tezu da je negativne izjave političkih aktera na račun EU teško ispraviti u kratkom roku, da direktno utiču na porast evroskepticizma među građanima i da mogu imati dugoročne posledice po odnos Srbije i EU.

1.4. Rat u Ukrajini

Usklađivanje Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU (ZSBP) predstavlja jedan od problematičnijih aspekata saradnje sa EU, s obzirom na nizak stepen usaglašenosti Srbije. Istraživanja pokazuju da se Srbija tokom 2021. godine usaglasila sa 61% spoljnopolitičkih deklaracija i mera EU, što je predstavljalo izvestan napredak u odnosu na prethodnu godinu.¹⁶ Srbija beleži najniži stepen pristupanja merama ZSBP-a EU u slučajevima kada se mere odnose na Rusiju i Kinu (ali i druge zemlje, uglavnom one koje nisu priznale jednostrano proglašenu nezavisnost Kosova). Imajući u vidu da je Rusija 24. februara 2022. godine izvršila agresiju na Ukrajinu, realno je očekivati da će ovaj događaj umnogome uticati na odnose EU i Srbije. Kao odgovor na agresiju na Ukrajinu, EU je dodatno pooštrila svoju politiku prema Rusiji i uvela niz dodatnih mera i paketa sankcija u cilju prekida agresije.

Izvesno je da će, kako se rat u Ukrajini bude razvijao, EU sve snažnije insistirati da se rukovodstvo Srbije nedvosmisleno opredeli za pristupanja restriktivnim merama protiv Rusije. U tom kontekstu, Srbija pravi određeni iskorak time što je glasala za dve rezolucije Generalne skupštine UN u kojima se osuđuje agresija Rusija i poziva na okončanje sukoba i pružanje humanitarne pomoći, kao i za

¹³ Na primer, jedna od takvih izjava predsednika Republike je ostala marginalizovana u domaćim medijima. Predsednik Republike Srbije, „Predsednik Vučić učestvovao u primopredaji sanitetskih vozila nabavljenih kroz program donacije EU“, 2021; dostupno na: <https://www.predsednik.rs/lat/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-prisustvovao-primopredaji-sanitetskih-vozila-nabavljenih-kroz-program-donacije-eu>.

¹⁴ Glas Amerike, „Istraživanje javnog mnjenja: Kina prijatelj i najveći donator Srbije“, 2021; dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/istra%C5%BEivanje-javnog-mnjenja-kina-prijatelj-i-najve%C4%87i-donator-srbije/5851084.html>.

¹⁵ Institut za evropske poslove, „Stavovi građana Srbije prema Kini“, 2021; dostupno na: <https://iea.rs/blog/2021/04/13/stavovi-gradjana-srbije-prema-kini/>.

¹⁶ Igor Novaković, Natan Albahari i Jovana Bogosavljević, „Analiza usklađenosti Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije od 1. januara do 31. decembra 2021. godine“, ISAC Fond, 2022; dostupno na: <https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2022/02/ISAC-ZSBP-Analiza-2021.pdf>.

isključivanje Rusije iz Saveta za ljudska prava UN-a. Srbija je počela da se usaglašava i sa pojedinim deklaracijama EU u kojima se osuđuje ponašanje Rusije, odnosno podržavaju se sankcije protiv određenih pojedinaca umešanih u dešavanja u Ukrajini.¹⁷ Način na koji će se Srbija postaviti prema daljem toku rata, kao i to da li, kada i u kojoj meri će početi da se usaglašava sa paketima restriktivnih mera EU, reflektovaće se i na njen kredibilitet kao kandidata za članstvo. U slučaju povećane divergencije stavova između EU i Srbije o ovom istorijski važnom trenutku, rizikuje se da ovo pitanje postane kamen spoticanja prilikom odlučivanja o otvaranju pregovora u novim klasterima, a time i evropskoj budućnosti Srbije.

Pored rata u Ukrajini, ono što je obeležio prvi kvartal 2022. godine jeste i organizovanje predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora (u 13 gradova, uključujući Beograd) u Srbiji. Može se pretpostaviti da EU i države članice očekuju da će, nakon formiranja nove Vlade, Srbija pokazati nedvosmisleno opredeljenost ka primeni preuzetih obaveza, posebno u oblasti vladavine prava i nesmetanog funkcionisanja demokratskih institucija. Izvesno je da će, pored navedenog, EU očekivati da nova Vlada pokaže nedvosmisleno strateško opredeljenje, da značajno unapredi strateško komuniciranje prema građanima i da, u skladu s tim, postepeno uskladi svoje spoljnopolitičke stavove sa merama EU u oblasti ZSBP-a. Pored navedenog, od Srbije se očekuje i da nastavi započete reforme u oblasti pravosuđa u smislu usvajanja odgovarajuće zakonske regulative koja bi zaokružila ustavne promene i dodatno ojačala nezavisnost pravosuđa, kao i da nastavi proces normalizacije odnosa sa Kosovom. U tom smislu, 2022. bi mogla da bude i presudna godina za dalji tok procesa evropskih integracija kao godina u kojoj će se Srbija definitivno i nedvosmisleno opredeliti za svoj evropski put.

2. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Imajući u vidu zastoj u odnosima između Srbije i EU tokom 2020. godine, može se zaključiti da je 2021. predstavljala blagi iskorak od takvog stanja. Dve međuvladine konferencije, pozitivniji izveštaj Evropske komisije u odnosu na prošlogodišnji sa preporukom za otvaranje dva klastera sa Srbijom, kao i odluka Saveta EU da otvori Klaster 4 (Zelena agenda i održiva povezanost), ukazuju da su se odnosi između Srbije i EU, u određenoj meri, poboljšali u prethodnom periodu. Ipak, s druge strane, poruke Evropskog parlamenta, koje ukazuju na ozbiljne probleme sa kojima se Srbija suočava u procesu pristupanja, ne smeju biti zanemarene. Uz navedeno, tu je i problem evroskepticizma koji svakako zahteva dodatne napore vlasti kako bi bio prevaziđen.

Srbija ima dobar osnov da se aktivnije uključi u izgradnju novih i snažnijih odnosa sa EU u narednom periodu. Taj odnos zavisice, pre svega, od spremnosti donosioca odluka u Srbiji da se, nakon izbornog perioda, nedvosmisleno opredele za vrednosti koje su utkane u osnove EU. S tim u vezi, ključna obaveza Srbije u 2022. godini se ogleda u nastavku reformi, pre svega u vraćanju poverenja u demokratske institucije nakon održanih izbora, jačanju nezavisnosti sudske vlasti, intenzivnijoj borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, jačanju garancija poštovanja osnovnih ljudskih i manjinskih prava i slobode medija, kao i posvećenosti razvijanju dobrosusedskih odnosa u regionu i nastavku procesa normalizacije odnosa sa Prištinom.

¹⁷ Videti: <https://europeanwesternbalkans.rs/srbija-se-prvi-put-uskladila-sa-sankcijama-eu-oko-ukrajine/>.

Pored navedenog, posebna pažnja EU će biti usmerena na usklađivanje spoljne politike Srbije sa zajedničkim restriktivnim merama koje su usmerene protiv ruske agresije na Ukrajinu. Odnosi Srbije i EU će, u narednom periodu, biti sagledavani u novom geopolitičkom okruženju. Nova realnost zahteva da se razmotri opcija redefinisanja dosadašnje prakse „sedenja na više stolica“ u spoljnoj politici, odnosno veoma precizno opredeljenje u vezi sa vrednosnom osnovom na kojoj ova politika počiva. Ukoliko Srbija propusti priliku da se nedvosmisleno opredeli, postoji ozbiljan rizik da se samoizoluje od ostalih zemalja regiona koje su se nesumnjivo (sa izuzetkom Bosne i Hercegovine usled unutrašnjih, strukturnih problema) opredelile da slede svoj put ka članstvu u EU.

Na kraju, potrebno je obratiti pažnju i na stepen ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka koje su navedene u prethodnoj Knjizi preporuka NKEU, u odeljku koji se bavi političkim kriterijumima. Kada se radi o preporukama koje se odnose na institucije Srbije, jedan manji deo je uzet u obzir i ispunjen. Neke od preporuka koje su usvojene jeste da je Srbija prihvatila novu metodologiju proširenja i posvetila više pažnje ključnim reformama u Klasteru 1 kroz ustavnu reformu pravosuđa; Ministarstvo za evropske integracije je tokom 2021. godine objavilo istraživanje javnog mnjenja u vezi sa evropskim integracijama Srbije i time nastavilo dobru praksu koja je bila prekinuta nakon decembra 2019. godine; Narodna skupština je drugu godinu zaredom organizovala raspravu u plenumu o izveštaju EK i time nastavila dobru praksu.

Ipak, pred Srbijom predstoji značajan posao kada je u pitanju ispunjenje preostalih preporuka. Neke od preporuka koje su ostale neispunjene odnose se na praksu neosnovanog kritikovanja politika i mera EU, iako broj kritika možda jeste smanjen one su se i dalje mogle čuti u izjavama zvaničnika i za skupštinskom govornicom. Nažalost javnost u Srbiji je i dalje uskraćena za informacije u vezi sa sprovođenjem Nacionalnog programa za usklađivanje domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU (NPAA). Ovo je u suprotnosti sa principom transparentnosti koji je ključni element procesa pristupanja Srbije EU, čime se uskraćuje mogućnost zainteresovanoj javnosti da prati najvažnije reforme na putu ka članstvu u EU. Time se direktno utiče i na nepredvidivost regulatornog okruženja za domaće i strane privrednike koji nemaju uvid u planove i dinamiku usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama EU, što može imati posledice po njihovu delatnost. Kada je u pitanju odnos Vlade prema organizacijama civilnog društva, i pored toga što je uzet u obzir dijalog u vezi evropskih integracija imajući u vidu nekoliko sastanaka koje su članovi Vlade održali sa NKEU, ipak ostaje još dosta prostora za unapređenje saradnje, posebno kada se radi o primeni preporuka koje dolaze od strane organizacija civilnog društva.

Preporuke:

- Neophodno je da Vlada Srbije i svi relevantni politički akteri prepoznaju ozbiljnost trenutka u kojem su se Evropa, EU i svet našli nakon napada Rusije na Ukrajinu, 24. februara 2022. godine. Uvažavajući vlastiti strateški i nacionalni interes, potrebno je da Srbija uskladi svoju spoljnu politiku za Zajedničkom i spoljnom politikom EU i da se time nedvosmisleno opredeli u vezi sa nastavkom svog puta ka članstvu u EU. Od EU i njenih članica očekujemo da pruže garancije Srbiji u vezi sa održivim sistemom nabavke energenata u narednom periodu, kao i da obezbede dodatnu podršku u cilju suzbijanja efekata ukrajinske krize na srpsku ekonomiju i njene građane.
- Vlada Srbije i svi relevantni politički akteri bi trebalo da preuzmu odgovornost i značajno unaprede komunikaciju prema građanima o ciljevima i obavezama u kontekstu pristupanja EU,

kao i da se aktivno suprotstave pojavi i širenju dezinformacija i lažnih vesti o procesu evropskih integracija. Zvaničnici Srbije bi trebalo da promišljeno i objektivno komentarišu politike EU i odluke evropskih institucija, imajući u vidu kakve posledice njihovo delovanje može imati na sveukupne odnose EU i Srbije. Praksa nediplomatskih odgovora institucijama EU je štetna i, na duži rok, može dovesti do znatnog pada podrške pristupanju Srbije EU, kako domaće javnosti, tako i javnosti u državama članicama EU.

- Neophodno je unaprediti transparentnost i predvidljivost procesa evropskih integracija Srbije. S tim u vezi, potrebno je da Ministarstvo za evropske integracije unapredi izveštavanje javnosti o toku procesa usklađivanja domaćih propisa sa pravilima i standardima EU, odnosno sprovođenju Nacionalnog programa za usklađivanje domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU (NPAA), kao i da nastavi sa nekadašnjom praksom redovnog objavljivanja izveštaja o ispunjenosti NPAA na kvartalnom nivou.
- Poziva se Ministarstvo za evropske integracije da nastavi sa dobrom praksom redovnog objavljivanja istraživanja javnog mnjenja o evropskim integracijama Srbije, kao što je to prethodno činilo na svakih šest meseci. Ovo će doprineti transparentnosti pristupnog procesa Srbije, boljoj vidljivosti realnog stanja stvari kada je u pitanju stav građana prema EU i otvorenom suočavanju sa zabrinjavajućim nivoom evroskepticizma u Srbiji.
- Potrebno je nastaviti praksu skupštinskih rasprava o izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije, koja je previdena rezolucijom Narodne skupštine iz 2013. godine.¹⁸ Narodna skupština bi trebalo da se aktivnije uključi u pristupni proces tako što bi paralelno organizovala redovne javne rasprave na kojima bi učestvovali domaći i inostrani stručnjaci u oblastima o kojima se pregovara sa EU. Ovakve diskusije bi trebalo da budu javno dostupne, kako bi se omogućilo pažljivo ispitivanje javnosti i civilnog društva radi daljeg napretka Srbije ka članstvu u EU. Pozivamo Narodnu skupštinu na osmisli vlastiti način strateškog komuniciranja o značaju pristupanja Srbije EU i da, s tim u vezi, pokrene kampanju javnih skupova širom zemlje na kojim bi građani imali priliku da učestvuju u razgovoru sa poslanicima o evropskoj budućnosti Srbije.
- Neophodno je da Vlada Srbije poveća nivo usaglašenosti spoljne politike Srbije sa deklaracijama i merama u okviru ZSBP-a EU i ispuni svoju obavezu kao kandidata čiji je strateški cilj pristupanje EU. Usaglašavanje sa vrednostima Unije na spoljnopolitičkom planu bi omogućilo da se osnaži imidž i kredibilitet Srbije u očima državnih zvaničnika i građana iz država članica EU.
- Potrebno je da se organizacije civilnog društva fokusiraju na mogućnost snažnijeg povezivanja sa svojim kolegama iz sličnih organizacija iz država članica EU i regiona Zapadnog Balkana, kao i sa građanima u cilju unapređenja razmene informacija o pristupanju Srbije EU, promocije procesa proširenja EU i organizacije zajedničkih aktivnosti usmerenih ka građanima država članica i Srbije.
- Neophodno je da institucije EU iskoriste pravila i principe koji su navedeni u revidiranoj metodologiji kako bi istovremeno potvrdila izvesnost budućeg članstva Srbije i drugih zemalja Za-

¹⁸ Narodna skupština Republike Srbije, „Rezolucija o ulozi Narodne skupštine i načelima u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji“, 2013; dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/evropske-integracije/dokumenta.2188.html>.

padnog Balkana i pokazala kredibilitet nagrađujući pozitivne rezultate ubravanjem integracije kandidata. Imajući u vidu ograničene transformativne efekte dosadašnjeg toka pristupnih pregovora, pozivamo institucije EU, države članice EU i institucije Republike Srbije da posvete pažnju inovativnim i realističnim predlozima think-tank organizacija za prevazilaženje dosadašnjeg zastoja u pregovorima. Jedan od takvih predloga jeste model faznog pristupanja koji predviđa uvođenje postepenih i kontinuiranih podsticaja za države Zapadnog Balkana da ubrzaju reformske procese i nastave put evropskih integracija, koji istovremeno nude argumente koji odgovaraju na zabrinutost država članica kada je reč o daljem proširenju EU.¹⁹

- Pozivamo EK da objektivnim i nedvosmislenim tonom svojih godišnjih izveštaja sačuva kredibilitet procesa proširenja. Precizno i verodostojno izveštavanje, a posebno u oblastima koje su obuhvaćene Klasterom 1 – Osnove, ključno je za kvalitet demokratije i dinamiku napretka Srbije u procesu pristupanja EU.
- U novonastalom geopolitičkom kontekstu nakon ruske agresije na Ukrajinu, značaj integracije Srbije i drugih zemalja Zapadnog Balkana (ZZB) ponovo je aktuelizovan. S tim u vezi, države članice EU bi trebalo da pravovremeno otpočnu sprovođenje komunikacionih aktivnosti prema svojim građanima kako bi ih pripremili za buduću integraciju i članstvo u Uniji Srbije i drugih država Zapadnog Balkana. U tom pogledu je neophodno da politika proširenja bude prepoznata kao ključna za stvaranje strateški autonomne EU, koja će proširenjem na ZZB unaprediti vlastitu otpornost na spoljne izazove.

DEMOKRATSKI PROCESI I INSTITUCIJE U SRBIJI U 2021. I 2022. GODINI²⁰

1. PARLAMENTARNI, PREDSEDNIČKI I LOKALNI IZBORI 2022. GODINE

1.1. Dijalog i izmene izbornih zakona uoči izbora 2022. godine

Predizborna 2021. godina je protekla u znaku međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima koji je vođen na dva koloseka, a koji je imao ambivalentne i ograničene efekte na kvalitet izbora. Prvi kolosek se odvijao uz posredovanje Evropskog parlamenta (EP), a paralelno s njim je vođen dijalog pod pokroviteljstvom predsednika Narodne skupštine, bez međunarodnog posredovanja. Analiza ishoda je pokazala da ni Mere za unapređenje sprovođenja izbornog procesa, proistekle iz dijaloga uz posredstvo EP-a²¹, ni Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora²², nastao kao rezultat dijaloga bez međunarodnog posredovanja²³, nisu prepoznali ili se nisu adekvatno bavili ključnim

¹⁹ Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans i Strahinja Subotic, „A Template for Staged Accession to the EU“, Centar za evropske politike (CEP) i Centar za evropske političke studije (CEPS), 2021; dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>.

²⁰ Autorke: Lana Avakumović, Aleksandra Srećković, Milena Manojlović, Tamara Branković

²¹ CRTA, Analiza: Predlozi međustranačkog dijaloga uz posredstvo EP neće obezbediti uslove za poštene i slobodne izbore; dostupno na: <https://link.crtars.rs/ep21>.

²² Narodna skupština Republike Srbije, Sporazum o unapređenju uslova za održavanje izbora; dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217_21_Sporazum.pdf

²³ CRTA, Analiza sporazuma o unapređenju uslova za održavanje izbora; dostupno na: <https://link.crtars.rs/nrsrs21>.

problemima izbornog procesa na koje ukazuju međunarodni i domaći posmatrači – pritiscima na birače, funkcionerskom kampanjom i ravnomernom zastupljenošću učesnika izbora u medijima. Uprkos kritikama stručne javnosti²⁴ koje se odnose na ishod međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima, brojne mere proistekle iz ovih procesa su se našle u tekstovima novih izbornih zakona.

Set novih izbornih zakona²⁵ je stupio na snagu 8. februara 2022. godine, samo nedelju dana pre raspisivanja parlamentarnih i beogradskih izbora i manje od dva meseca pre održavanja ovih i izbora za predsednika Republike. Usvajanje novih izbornih zakona u ovako kratkom roku nije ostavilo ni približno dovoljno vremena da se svi učesnici adekvatno pripreme i obuče za predstojeće izbore, i u suprotnosti je sa međunarodnim standardima koji nalažu da ključne elemente izbornog procesa ne treba menjati najmanje godinu dana pre održavanja izbora.²⁶ Negativne posledice naglih zakonodavnih izmena manifestovane su, između ostalog, kroz nespornost biračkih odbora da u potpunosti obezbede proces glasanja u skladu sa važećim procedurama na izborni dan 2022. godine.

Novi zakoni su predvideli značajne intervencije u sprovođenju izbora, a njima su uneta i pojedina sporna rešenja, prvenstveno u pogledu zaštite izbornog prava, rada izborne administracije i statusa nacionalnih manjina. Najveća izmena se odnosi na uvođenje srednjeg nivoa izborne administracije u sprovođenju republičkih izbora, čime je značajno promenjena višedecenijska praksa i otvoren prostor za dodatne propuste u radu izbornih organa, ali i zaštiti izbornog prava. Iako postoji određen broj izmena koje su mogle da unaprede sprovođenje izbora u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima, poput zakonske regulacije statusa posmatrača izbora i unapređenja transparentnosti izbornog procesa, one su ostale u senci naglih izmena koje su ugrozile integritet i dodatno probubile nepoverenje, kako u rad izborne administracije, tako i u sam izborni proces²⁷.

Praksa naglih zakonodavnih izmena koje, između ostalog, rezultiraju nespornošću izborne administracije da proces glasanja sprovede u skladu sa procedurama, manifestovana je i tokom referenduma o promeni Ustava Republike Srbije, o kojem su se građani Srbije izjašnjavali 16. januara 2022. godine. Referendum je sproveden u skladu sa novousvojenim Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi koji je stupio na snagu krajem novembra 2021. godine, nakon čega su 10. decembra usvojene i izmene Zakona, kao reakcija na zahteve ekoloških protesta. Tako je novi Zakon o referendumu stupio na snagu neposredno pre održavanja referenduma, čime su još jednom zanemareni međunarodni standardi i pravila dobre prakse, na šta je i Venecijanska komisija upozoravala u objavljenim mišljenjima²⁸.

Ključni nalazi Posmatračke misije Crte²⁹, koja je referendumski dan posmatrala na reprezentativnom i slučajnom uzorku glasačkih mesta, pokazuju da je tokom dana glasanja manifestovana očigledna

²⁴ Transparentnost Srbija, videti link: <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/12079-korisni-ali-nedovoljni-predlozi-sa-dijaloga-o-izbornim-uslovima>.

²⁵ Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru predsednika Republike, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o izmenama Zakona o sprečavanju korupcije

²⁶ Venice Commission, Code of Good Practice in Electoral Matters; dostupno na: <https://rm.coe.int/09000168092af01>.

²⁷ CRTA, Komentari na nacrtu novih izbornih zakona; dostupno na: <https://link.crta.rs/iz22>.

²⁸ Hitno mišljenje Venecijanske komisije na Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (18. oktobar 2021), paragraf 15, dostupno na: <https://link.crta.rs/2v>; Hitno mišljenje Venecijanske komisije na revidirani Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi (14. decembar 2021), paragraf 10, dostupno na: <https://link.crta.rs/2vk>.

²⁹ CRTA, Izveštaj o posmatranju referenduma za promenu Ustava; dostupno na: <https://crta.rs/wp-content/uploads/2022/01/Crta-Izves%CC%8Ctaj-o-posmatranju-referenduma-2022.pdf>.

nepripremljenost izborne administracije, pre svega glasačkih odbora i lokalnih potkomisija, da organizuje i sprovede glasanje u kratkim rokovima i uslovima pandemije. Iako je referendum protekao uglavnom u skladu sa zakonom, a zabeležene teže povrede izbornih prava i procedura nisu uticale na konačan ishod referenduma, primećene pojave, poput značajnog prisustva neovlašćenih trećih lica na glasačkim mestima ili pritisaka i zastrašivanja posmatrača, ukazale su na zabrinjavajuće stanje izbornih uslova u Srbiji. Ozbiljnost zabeleženih nepravilnosti, njihovo konstantno prisustvo u izbornim ciklusima, kao i odsustvo adekvatnih reakcija institucija, bilo je posebno zabrinjavajuće, imajući u vidu da je referendum organizovan samo par meseci pre predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora.

1.2. Kvalitet izbora 2022. godine

Izbori za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije, izbori za predsednika Republike, kao i lokalni izbori u 13 jedinica lokalne samouprave, uključujući Beograd, organizovani su istovremeno 3. aprila 2022. godine³⁰. Izbori su održani u kontekstu većeg pluralizma izborne ponude, nakon što je značajan deo opozicije bojkotovao parlamentarne izbore 2020. godine, ali i u atmosferi neravnopravnih izbornih uslova koji su favorizovali vladajuće partije, a koji su manifestovani kroz nejednak pristup medijima, zloupotrebe javnih resursa, kao i pritiske na zaposlene u javnom sektoru³¹.

CRTA je sprovedla dugoročno posmatranje izbornog ciklusa 2022. godine, uključujući i period pre izborne kampanje. Osnovni nalazi posmatranja „kampanje pre kampanje“³² ukazuju na atmosferu u kojoj su izbori raspisani, a koja je, za razliku od ranijih izbornih ciklusa, obeležena izraženom ulogom državnih institucija u vođenju kampanje, a u okolnostima parlamenta bez opozicije. Tokom ovog perioda, institucije zakonodavne i izvršne vlasti su, paralelno sa najuticajnijim medijima, korišćene za kreiranje prednosti vladajuće većine, ali i izgradnju kulta ličnosti predsednika Aleksandra Vučića. Zloupotreba institucionalnih prednosti imala je i klijentelističku crtu, manifestovanu kroz politike intenzivnih jednokratnih programa finansijske podrške građanima Srbije.

Opisane okolnosti, u kojima su raspisani izbori 2022. godine, pokazale su da međustranački dijalog o izbornim uslovima nije rezultirao ublažavanjem gorućih problema izbornog procesa koji dovode do izražene neravnopravnosti između izbornih učesnika pre početka kampanje. Tako, na primer, uvođenje Privremenog nadzornog tela, proisteklog iz međustranačkog dijaloga u pokušaju da se utiče na problem neravnomerne medijske zastupljenosti kandidata, nije dovelo do rešavanja ozbiljnih propusta u radu Regulatornog tela za elektronske medije. Štaviše, nalazi monitoringa političkog pluralizma u medijima, koje je REM objavljivao, bili su upitni u pogledu tačnosti i potpunosti.³³ Atmosfera koja je kreirana mesecima unazad je, u velikoj meri, oblikovala period izborne kampanje, kao i izborni dan 3. aprila 2022. godine.

³⁰ Pravo glasa na parlamentarnim i predsedničkim izborima imalo je 6.502.307 građana i izbori su sprovedeni na 8.267 biračkih mesta, dok je u Beogradu 1.600.463 birača moglo da glasa na 1.170 biračkih mesta.

³¹ OEBS/KDILJP, Republika Srbija – predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3. april 2022, Saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima; dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/515180.pdf>.

³² CRTA, Izbori 2022: Kampanja pre kampanje; dostupno na: <https://crta.rs/izbori-2022-kampanja-pre-kampanje/>.

³³ CRTA, Koga i kako prati REM? Analiza metodologije praćenja medija u izborima 2022; dostupno na: <https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Izbiri-2020-Izvestaj-dugorocnih-posmatraca-za-period-25.maj-14.jun-CRTA.pdf>.

Glavni zaključak Posmatračke misije Crte, koja je parlamentarne, predsedničke i beogradske izbore posmatrala na reprezentativnom i slučajnom uzorku na 950 biračkih mesta, pokazuje da su izbori na većini biračkih mesta protekli u skladu sa zakonima i procedurama, ali i u atmosferi punoj tenzija koje su povremeno eskalirale u fizičko nasilje, uz manifestovanu nesprijetnost biračkih odbora da na kvalitetan način organizuju i sprovedu glasanje na biračkim mestima.

U Preliminarnom izveštaju o monitoringu izbornog dana³⁴, CRTA je ocenila da je „izrazito loše organizovan i napet izborni dan bio je očekivan ishod kontinuiranog urušavanja integriteta izbornog procesa u celini, obeleženog jačanjem i usavršavanjem različitih vidova izborne korupcije i ugrožavanja biračkih prava građana u periodu pre i tokom izborne kampanje“. Kvalitet izbornog procesa je, u najvećoj meri, ugrožen pre izbornog dana, usled delovanja vladajućih partija koje su izbornu podršku sticale nedemokratskim sredstvima, propusta nadležnih institucija da adekvatno štite javni interes i primenjuju zakone, kao i neprofesionalnog ponašanja najuticajnijih medija.³⁵

Kontinuirano grubo kršenje izbornih pravila je zabeleženo na po 5% biračkih mesta u Beogradu i u Srbiji, čime je ugrožen integritet izbornog dana, ali ove nepravilnosti nisu uticale na konačne ishode izbora, budući da broj glasova sa tih biračkih mesta nije uticao na izgled izbornih lista da pređu ili ostanu ispod cenzusa, odnosno da osvoje različit broj mandata.

Najčešće zabeležene nepravilnosti tokom izbornog dana bile su: vođenje paralelnih evidencija birača, narušavanje tajnosti glasanja, snimanje dešavanja na biračkom mestu i prisustvo neovlašćenih lica, a zabeležene su i povrede procedura za glasanje van biračkog mesta, kao i slučajevi u kojima biračima, koji su u 20 časova čekali u redu da glasaju, to pravo nije omogućeno. Još neki od zabeleženih incidenata su: organizovano dovoženje birača, okupljanje oko biračkih mesta uz navode o kupovini glasova, slučajevi fizičkog i verbalnog nasilja, kao i zastrašivanje i verbalne uvrede upućene posmatračima Crte.

Proces glasanja birača sa Kosova, na 46 biračkih mesta posebno pripremljenih za izbore 2022. godine, bio je izrazito loše organizovan. Tajnost glasanja je narušena gužvama u kojima se povremeno nalazilo i više desetina birača na jednom biračkom mestu, a usled čekanja u redovima, bio je i slučajeva kolabiranja. Tako je na ovim izborima ponovljena praksa sa referendumima od januara 2022. godine, u kojoj građani sa Kosova nisu mogli da ostvare svoje pravo glasa u jednakim uslovima kao drugi građani Srbije.

1.3. Medijska zastupljenost političkih aktera tokom izborne kampanje i u periodu od oktobra 2021. do aprila 2022. godine

Kako bi obuhvatila različite aspekte medijskog izveštavanja i dala uvid u način izveštavanja medija u periodu pre, tokom i nakon izborne kampanje, posmatračka misija Crte je pokrenula posmatranje medija od 1. oktobra 2021. godine. Nakon šest meseci posmatranja medija, u periodu od 1. oktobra

³⁴ CRTA, Preliminarni izveštaj o monitoringu izbornog dana, 3. april 2022; dostupno na: <https://cрта.rs/izbori-2022-preliminarni-izveštaj-o-monitoringu-izbornog-dana/>.

³⁵ Više o atmosferi u kojoj su izbori raspisani videti na linku: https://cрта.rs/wp-content/uploads/2022/02/Izbori-2022_kampanja-pre-kampanje_oktobar-2021-februar-2022.pdf; više o kvalitetu izborne kampanje videti: <https://cрта.rs/drugi-preliminarni-izveštaj-dugorocnih-posmatraca-15-februar-25-mart/>; više o pritiscima na građane tokom izborne kampanje videti: <https://cрта.rs/29810/>.

2021. godine do 25. marta 2022. godine, Crtini glavni nalazi ukazuju da, u periodu pre početka kampanje, pluralizma u medijima gotovo da nije ni bilo, dok se slika medijskog izveštavanja značajno promenila u periodu od početka izborne kampanje.

Crtini nalazi medijskog monitoringa ukazuju na značajnu promenu u izveštavanju u periodu izborne kampanje, od 15. februara do 25. marta 2022. godine. Promena u načinu izveštavanja se odnose na zastupljenost i tonalitet izveštavanja o predstavnicima političkih aktera na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću. Ove promene se, pre svega, odnose na predstavnike stranaka opozicije koji su u periodu izborne kampanje bili značajnije više zastupljeni (36 odsto u kampanji u odnosu na 15 odsto u periodu pre kampanje). Pored toga, ton izveštavanja o predstavnicima opozicije je bio značajnije drugačiji u periodu izborne kampanje. Oni su u periodu kampanje predstavljeni najčešće neutralno (73 odsto), a gotovo podjednako negativno (12 odsto) i pozitivno (14 odsto). S druge strane, promena u tonalitetu predstavljanja predstavnika vladajuće koalicije nije bilo, oni su najčešće predstavljeni neutralno (73 odsto), zatim pozitivno (24 odsto) i gotovo nikad negativno (3 odsto).

Rezultat ovih promena, koje su nastale u periodu kampanje, nije dobra volja televizija sa nacionalnom pokrivenošću da izveštavaju u interesu javnosti, već njihova obaveza da uvedu izborne blokove u svoje redovne delove programa. Nalazi Crtinog medijskog monitoringa ukazuju da su informativni delovi programa televizija sa nacionalnom pokrivenošću, koji imaju najveći uticaj, bili dominantno opredeljeni za predstavnike vlasti (75 odsto), dok su za predstavnike opozicije bili namenjeni izborni delovi programa (94 odsto).

Televizije sa nacionalnom pokrivenošću nisu podjednako izveštavale ni o različitim predstavnicima opozicije. Njihova pristrasnost u izveštavanju o predstavnicima opozicije se ogledala u davanju prednosti u zastupljenosti (52 odsto) predstavnicima konzervativnih i tradicionalističkih opredeljenja (NADA, Patriotski blok, Suverenisti), uključujući i neke koje zatupaju pojedine ekstremističke stavove (SRS i Zavetnici). Ovaj deo opozicije ima prednost i kada je tonalitet izveštavanja u pitanju, pa je predstavljen najviše u neutralnom tonu (81 odsto), a zatim u pozitivnom (17 odsto), dok gotovo nikad u negativnom tonu (2 odsto). S druge strane, opozicionim partijama koje zastupaju modernističke, liberalnije stavove (Ujedinjeni za Srbiju, Moramo i SDS) je posvećeno 44 odsto vremena, u kojem su one predstavljene najčešće neutralno (63 odsto), međutim, za razliku od tradicionalističkih, daleko više negativno (30 odsto) nego pozitivno (7 odsto).

Nalazi Crtinog medijskog monitoringa o predsedničkoj izornoj kampanji ukazuju da je jedan predsednički kandidat, Aleksandar Vučić, imao nedostižnu prednost u zastupljenosti (74 odsto) u odnosu na sve ostale (svi zajedno preostalih 26 odsto). U predstavljanju predsedničkih kandidata, najviše je došlo do izražaja pristrasno izveštavanje televizija sa nacionalnom pokrivenošću, dok su svi predsednički kandidati u približno $\frac{3}{4}$ vremena bili predstavljeni neutralno, a zatim pozitivno. Jedan kandidat, Zdravko Ponoš, je imao najviše neutralnih (52 odsto), a zatim negativnih predstavljanja (39 odsto).

Analiza podataka monitoringa medija po pojedinačnim televizijama sa nacionalnom pokrivenošću, pokazuje da je Javni medijski servis, RTS 1 najmanje pristrasno izveštavao u periodu izborne kampanje kada su zastupljenost i tonalitet predstavljanja političkih aktera u pitanju. S druge strane, komercijalne televizije TV Happy i TV Prva su bile nešto umerenije u predstavljanju svih političkih aktera, izveštavajući pozitivno o predstavnicima vlasti i podjednako negativno i pozitivno o

predstavnicima opozicije, dok su televizije B92 i Pink otišle najdalje u pristrasnom izveštavanju, dajući prednost predstavnicima vladajućih stranaka u pozitivnom izveštavanju, dok su negativno izveštavale o predstavnicima opozicije.

2. PARLAMENT SRBIJE U 2021. GODINI³⁶

Funkcionisanje Narodne skupštine u 2021. godini, kao i tokom celog 12. saziva, u značajnoj meri prevazilazi i ne može se objasniti opštom krizom parlamentarizma, s kojom se suočavaju i stabilne demokratije. Važno je, prilikom analize rada parlamenta, imati u vidu širi kontekst koji, u slučaju Srbije, podrazumeva duboku krizu svih važnih institucija političkog sistema, čije razmere ugrožavaju samuodelu vlasti. Iako je Srbija, po svom ustavnom uređenju, parlamentarna demokratija sa određenim elementima pozajmljenim iz polupredsedničkih sistema, koncentracija moći u rukama predsednika Republike (i najveće partije u parlamentu) je u potpunosti istisnula svaku drugu dinamiku među preostalim institucijama. Parlament je marginalizovan u procesu donošenja odluka i nadzoru nad radom izvršne vlasti, a bojkot prethodnih izbora, koji je doveo do skoro pa potpunog izostanka opozicije iz parlamenta, je navedenu okolnost dodatno ogolio. Otuda ne čudi da su se ove okolnosti negativno odrazile na sve četiri funkcije parlamenta – zakonodavnu, kontrolnu, izbornu i reprezentivnu.

2.1. Ustavotvorna i zakonodavna vlast Narodne skupštine

Osnovna uloga Narodne skupštine, kao najvišeg predstavničkog tela, je vršenje ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Tako je Skupština zadužena za donošenje i menjanje Ustava, potvrđivanje međunarodnih ugovora i donošenje zakona i drugih opštih akata. U ovom domenu je 12. saziv, u 2021. godini, imao „pune ruke posla“. Tako mu je pripala čast da inicira promenu Ustava i tim povodom raspíše referendum, koji je i održan 16. januara 2022. godine. Ipak, referendum je raspisan odmah nakon brzinskog usvajanja novog zakona koji uređuje ovo pitanje, ali i bez valjano sprovedene javne kampanje kojom bi se građani informisali o samim izmenama. Otuda mala izlaznost građana koji su glasali na referendumu, kao i mala podrška izmenama Ustava, ne može biti iznenađenje.

Kada je reč o procesu donošenja zakona, dominantnost vladajuće većine u samom parlamentu, u kojem je opozicija u 12. sazivu skoro u potpunosti izostala, je dovela do toga da Skupština, u značajnoj meri, postane servis Vlade Srbije, umesto da vrši kontrolu njenog rada. Od 193 zakona donetih u 2021. godini, Vlada i nadležna ministarstva su predložili čak 191 usvojen zakon. Situacija nije bolja ni ukoliko se sagledava aktivnost celokupnog 12. saziva. Od 267 usvojena zakona, svega četiri nije predložila Vlada. Dakle, celokupna zakonodavna aktivnost 12. saziva, sa 99 odsto iniciranih zakona, je suštinski bila u službi izvršne vlasti, čime je nastavljeno sa negativnom praksom iz prethodnih parlamentarnih saziva. Nijedan predlog zakona koji je izvršna vlast uputila ka Skupštini nije ostao nerazmatran ili, pak, odbijen tokom glasanja. Posebno zabrinjava već višedecenijsko odsustvo inicijativa koje dolaze direktno od samih građana. Kako je ova godina donela i promenu

³⁶ Sve iznete podatke u ovom poglavlju je prikupila, obradila i analizirala inicijativa „Otvoreni parlament“, koja sprovodi svakodnevno, nezavisno praćenje rada Narodne skupštine Republike Srbije od 2012. godine, a u skladu sa međunarodnim metodologijama i međunarodnom Deklaracijom o otvorenosti parlamenata (<https://openingparliament.org/declaration/>), u čijem razvoju je učestvovao i Otvoreni parlament (<https://otvoreniparlament.rs/>).

zakonodavnog okvira koji uređuje ovo pitanje – najpre usvajanjem Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, a svega 15 dana kasnije i usvajanjem izmena ovog zakona – postoje očekivanja da će naredni sazivi konačno dovesti do primene ovog važnog oblika direktne demokratije.

Kada je u pitanju preuzimanje pravnih tekovina EU, teško je oceniti kako proces usklađivanja domaćih propisa zapravo napreduje. Naime, ministarstvo nadležno za evropske integracije je poslednji Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije objavilo još novembra 2019. godine.

Otuda ne može biti iznenađenje da i u ostalim segmentima koji čine osnovu zakonodavne funkcije parlamenta nisu napravljeni znatni pomaci. Izuzetak mogu predstavljati ranije prisutnije zloupotrebe hitnog postupka tokom usvajanja zakona. Mogućnost usvajanja zakona po hitnom postupku je korišćena umerenije – u 2021. godini 20 puta, odnosno u 9 odsto slučajeva.

Ipak, parlament nije bio mesto koje će, kroz amandmane, poboljšati zakonska rešenja koja se usvajaju. Čak 80 odsto predloga zakona usvojeno je bez ijednog podnetog predloga amandmana, odnosno bez pokušaja da se njihova sadržina unapredi kroz izmene. Sporadično korišćenje amandmana, pored toga što ukazuje na meru u kojoj je prethodni saziv imao ulogu „protočnog bojlera“ u odnosu na zahteve Vlade, indikator je lošeg rada resornih odbora, koji su predstavljali možda i najslabiju tačku prethodnog saziva.

Tokom prošlog saziva obrazovano je 20 odbora, a svi predsednici i zamenici predsednika su pripadali partijama koje čine vladajuću većinu. Poslanice su predsedavale u slučaju pet odbora (25 odsto) i bile zamenice u 10 (50 odsto). Ukupno je, tokom 12. saziva, održano 570 sednica. Međutim, značajniji indikator svedenosti odbora na svoju golu formu pruža analiza trajanja samih sednica. Kada obuhvatimo 514 sednica, sa kojih su video zapisi dostupni javnosti³⁷, može se zaključiti da su one u proseku trajale 38,3 minuta. Iznenađuje podatak da je svega trećina sednica odbora trajala duže od pola sata, dok je čak 37 odsto sednica trajalo kraće od 10 minuta.

2.2. Zakoni od kojih se odustajalo – suspenzivni veto i zadiranje u podelu vlasti

Kvalitet rada odbora je u direktnoj korelaciji sa kvalitetom usvojenih zakona. Ilustrativan je primer Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama³⁸, koji je do Skupštine stigao na nezakonit način, jer je izostalo organizovanje javne rasprave koje je bilo obavezno i koji je, dodatno, sadržao rešenja kojima su prekršene brojne odredbe postojećih propisa i više članova Ustava. Takav Predlog zakona je, nakon ulaska u skupštinsku proceduru u junu 2021. godine, najpre jednoglasno prihvaćen na sednici Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, kojoj su prisustvovali i predstavnici izvršne vlasti koji su obrazlagali Predlog. Potom je, na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, ocenjeno da je Predlog „u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije“. Celokupna diskusija o ovoj tački dnevnog reda je trajala manje od 30 sekundi, uključujući i samo izjašnjavanje članova odbora o ustavnosti spornog zakona, a niko se nije javio

³⁷ Zvanični YouTube kanal Narodne skupštine Republike Srbije predstavlja arhivu svih sednica parlamenta, kako u odborima, tako i u plenumu, koje se prenose uživo; videti: <https://www.youtube.com/c/ParlamentSrbija/videos>.

³⁸ Jovan Rajić, *Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji – Zakon o vodama*, Otvoreni parlament; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/uploads/aktuelno/2.%20Analiza%20Zakona%20o%20vodama.pdf>.

za reč o ovoj tački dnevnog reda. O Predlogu zakona se odmah sutradan načelno raspravljalo, da bi dan kasnije bio usvojen ogromnom većinom – 171 narodni poslanik je glasao za, dok uzdržanih i onih koji su glasali protiv nije bilo. Dakle, u redovnom postupku, nezakonit i neustavan predlog je u 20 dana skupštinske procedure i bez ikakvih amandmana većinski izglasan kao zakon. U narednom koraku predsednik Republike koji potpisuje ukaz o proglašenju zakona je, koristeći takozvano pravo suspenzivnog veta, zakon vratio Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje, ukazujući da su pojedine odredbe zakona neustavne. Istog dana je saopšteno da je Vlada Srbije, na predlog nadležnog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, povukla predlog zakona iz procedure.

Sličnu sudbinu su doživele izmene Zakona o eksproprijaciji, ali uz greške u proceduri koje su još jednom ogolile problem podele vlasti u Srbiji i stepen urušavanja institucija.³⁹ Uz veliku pažnju javnosti i nagoveštaje da će predsednik Republike vratiti i ovaj zakon Skupštini na ponovno odlučivanje, Vlada Srbije je pre odluke predsednika saopštila da zakon povlači, čime je potpuno zanemarila, ne samo osnovni princip u donošenju odluka, već i ulogu parlamenta. Ovaj potez izvršne vlasti, iako pravdan tehničkom greškom, demonstrira nemarno uplitanje u nadležnosti i odluke zakonodavne grane vlasti i očekivanje da su odluke predsednika konačne, što je suprotno ustavnim nadležnostima, zakonima i procedurama. Ovakvo ponašanje institucija istiskuje podelu vlasti iz funkcionisanja državnog sistema i ukazuje praksu arbitrarnog donošenja odluka.

2.3. Umesto kontrole, pohvale izvršnoj vlasti

Kontrolna funkcija Narodne skupštine podrazumeva vršenje nadzora nad radom Vlade, kao i odlučivanje o prestanku njenog mandata, kao i mandata pojedinačnih ministara, nad službama bezbednosti, kao i nad radom guvernera Narodne banke, nezavisnih institucija i drugih državnih organa. Ona suštinski predstavlja jednu od osnova na kojima se zasniva parlamentarna demokratija. Većina u parlamentu formira vladu koja postaje nosilac izvršne vlasti, zadužena za sprovođenje zakona. Vlada je i nadalje odgovorna toj Skupštini, koja kontroliše, nadzire i unapređuje njen rad, koristeći se u tu svrhu različitim mehanizmima.

Imajući u vidu navedeno, čini se da skoro potpuni izostanak opozicije nije ni jednoj nadležnosti Skupštine naštetio u meri u kojoj se to desilo kontrolnoj funkciji, koja je u 12. sazivu svedena na čistu formu. Tako mogućnost Skupštine da pokrene neke „tvrde“ mehanizme kontrole i nije bila opcija. Prethodni saziv Skupštine ostaće upamćen po tome što nije kontrolisao Vladu, dok je njihov mandat suprotno Ustavu, zakonu i principima demokratije, unapred ograničio predsednik Republike odmah nakon izbora 2020. godine.

Jedno od važnih ovlašćenja odbora Narodne skupštine jeste organizovanje javnih slušanja radi pribavljanja mišljenja i drugih važnih informacija koje su od značaja za pripremu zakona ili nadzor nad njegovom primenom. Dakle javna slušanja, prateći osnovne zadatke odbora, mogu imati važnu ulogu u ostvarivanju kako zakonodavne, tako i kontrolne funkcije. Tokom 12. saziva, šest odbora je ukupno organizovalo 23 javna slušanja. Od toga, 21 javno slušanje je održano tokom 2021. godine. Sva 23 slušanja su podrazumevala obraćanje predstavnika Vlade, dok su se na njih devet

³⁹ Otvoreni parlament, Procedure u slučaju vraćanja zakona na ponovno odlučivanje Narodnoj skupštini; dostupno na: <https://otvoereniparlament.rs/aktuelno/443>.

prisutnima obraćali i eksperti i predstavnici građanskih organizacija. Iako se trend organizovanja javnih slušanja, kako bi, na primer, državni organi zauzeli jasan stav i razvili odgovarajuću legislativu spram sve bržeg razvoja tehnologija, mora pohvaliti, čini se da je sprovođenje kontrole nad izvršnom vlašću kroz organizovanje javnih slušanja izostalo.

Postavljanje poslaničkih pitanja u prisustvu članova Vlade je Poslovníkom predviđeno kao aktivnost koja se sprovodi na sednici koja je u toku, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu. Prilikom da postave pitanja članovima Vlade narodni poslanici su imali devet puta u 2021. godini, odnosno 10 puta u 12. sazivu. Međutim, i ovaj mehanizam kontrole izvršne vlasti je prerastao u svoju suprotnost. Najpre, opozicioni i jedan samostalni poslanik su „potrošili“ svega 15 odsto ukupnog vremena koje su narodni poslanici iskoristili za ispitivanje predstavnika izvršne vlasti. Posebno je indikativan intenzitet aktivnosti stranaka nacionalnih manjina koje su činile vladajuću većinu, a koje su postavljanje poslaničkih pitanja najčešće koristile da kandiduju lokalne teme, odnosno teme koje se tiču zajednica iz kojih dolaze. Tačnije, da kroz „pogodna“ pitanja prisutni ministri dobiju priliku da ukažu na već postignute lokalne ciljeve i da se obavežu na nove, dok su se sami poslanici obraćali svojim glasačima i predstavljali im sve pogodnosti koje su za njih, kroz učešće u vladajućoj većini, isposlovali.

O stepenu distorzije političkog sistema slikovito svedoči fokus koji je, tokom postavljanja pitanja, kako kod narodnih poslanika tako i kod članova Vlade, bio na predsedniku Republike. Tako je mehanizam koji služi legislativnoj vlasti za kontrolu egzekutive služio kao kanal za pohvale predsedniku Republike, inokosnom nosiocu dela suvereniteta kojeg su građani direktno izabrali i koji stoga, za razliku od Vlade, svoj legitimitet ne vezuje za parlament. Otuda ne iznenađuje što je ministarka privrede u prisustvu predsednice Vlade Srbije, prilikom pružanja odgovora na poslaničko pitanje, pohvalila odnos koji se prema industriji razvio „pri Vladi Aleksandra Vučića“.

2.4. Nezavisne institucije u zapečku

Nezavisne institucije su osmišljene kao dodatan vid kontrole izvršne vlasti i posebna zaštita oblasti osetljivih na zloupotrebe. Otuda one predstavljaju prirodni saveznika Narodnoj skupštini, koja bi trebalo da sa posebnom pažnjom razmatra njihove izveštaje i preporuke⁴⁰ za unapređivanje rada izvršne vlasti. Međutim, višegodišnji odnos prema izveštajima pojedinih nezavisnih institucija, koji su u potpunosti ignorisani u parlamentu u periodu od 2014. do 2018. godine, otkriva da Skupština njih i njihova ovlašćenja ne prepoznaje kao sopstveno dodatno oruđe. Nakon potpunog zanemarivanja izveštaja, koje je predstavljalo evidentno kršenje obaveza Skupštine, 12. saziv je doneo praksu marginalizacije i zanemarivanja suštine, uz ispunjavanje same forme.

Dok se kašnjenje u 2020. godini donekle moglo objasniti dugim procesom konstituisanja parlamenta nakon izbora, isti tretman izveštaja i u 2021. godini je ukazao da je ipak reč o novoj praksi. Tako je godišnji izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Skupštinu stigao 22. marta, da bi ga Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu razmatrao tek 23. decembra. Identičan tretman je imao i izveštaj Zaštitnika građana, jer su i u

⁴⁰ Bojović, Miša; Manojlović, Milena, *Analiza uloge Narodne skupštine u obezbeđivanju poštovanja preporuka nezavisnih institucija*, CRTA, februar 2022; dostupno na: <https://crt.rs/wp-content/uploads/2022/03/Uloga-Narodne-skupstine-u-obezbedivanju-postovanja-preporuka-nezavisnih-institucija-2022.pdf>.

tom slučaju odbori čekali devet meseci da bi pristigle izveštaje uopšte konstatovali. Na taj način su zaključci izveštaja i sve eventualne preporuke suštinski obesmišljene, jer Narodna skupština ne samo da nije postupala na osnovu njih, ona ih čak nije ni blagovremeno razmotrila. Istog dana, 29. decembra 2021. godine, pored navedena dva izveštaja, u plenumu su razmatrani i potom se glasalo i o godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Agencije za sprečavanje korupcije.

Drugi pokazatelj da je razmatranje izveštaja strogo formalno jesu sami zaključci koje usvajaju nadležni odbori, odnosno, u konačnom, plenum. Isti su u velikoj meri uopšteni – Vlada se „poziva“ na određene aktivnosti, kao i na „kontinuirano izveštavanje Narodne skupštine o sprovođenju ovog zaključka“. Izostaje konkretizacija, kako postupanja koje se nalaže Vladi tako i rokova i načina provere, da li se Vlada prihvatila zadatka i valjano ga obavila.

2.5. Stranačka propaganda umesto debate

Poslednja, kao i prethodna, istraživanja javnog mnjenja⁴¹ ukazuju da građani negativno ocenjuju rad Skupštine, a rad poslanika još negativnije. Preko dve trećine misli da poslanici urušavaju ugled Skupštine, oko tri četvrtine misli da više brinu o interesima svojih partija nego o građanima, a više od polovine ističe da poslanici nisu dostupni građanima. S obzirom na televizijske prenose, ali i generalnu predstavu koju građani imaju o radu parlamenta, plenarne sednice i rasprave predstavljaju glavno sredstvo posredstvom kojeg su građani u 2021. godini mogli formirati navedene negativne stavove o Narodnoj skupštini. Kako su analize pokazale, 12. saziv je, s jedne strane, obeležilo potpuno nepostojanje prakse povrede Poslovnika, kao i krajnje selektivna primena Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. U takvoj atmosferi, koja bi trebalo da bude idealna, plenarne sednice su korišćene za permanentno slanje propagandnih poruka i obračun sa političkim neistomišljenicima, nezavisnim medijima, civilnim društvom i pojedincima koji su iznosili kritike ili postavljali pitanja o radu vlasti i institucija, a na uštrb fokusirane rasprave o tačkama dnevnog reda.

Nakon konstituisanja i ovaj saziv je nastavio višegodišnju praksu neusvajanja godišnjeg programa rada Narodne skupštine. Poslovníkom je propisano da godišnji program rada Narodne skupštine utvrđuje predsednik Narodne skupštine, nakon konsultacija na sastanku Kolegijuma, polazeći od obaveza Narodne skupštine u skladu sa zakonom i godišnjim programom Vlade. Nepoštovanjem ove obaveze narodni poslanici i javnost su ostali uskraćeni za mogućnost sistematskog praćenja skupštinskih aktivnosti i pripreme za reagovanje po temama koje su predmet njihovog interesovanja. Donošenje godišnjeg programa rada bi dodatno obavezalo Narodnu skupštinu da postupa u postojećim propisanim rokovima i obezbedilo građanima još jedan argument za pozivanje narodnih poslanika na odgovornost. Poslovník bi trebalo dodatno da uredi ovo pitanje kako bi se sprečilo zanemarivanje ove obaveze, istakao značaj planiranja rada i omogućilo svim zainteresovanim stranama da učestvuju u procesu donošenja odluka.

Način na koji je, krajem 2020. godine, usvojen Kodeks ponašanja narodnih poslanika nije ulivao poverenje da će njegova primena dovesti do poboljšanja načina na koji se raspravlja u Narodnoj skupštini, čak ni da je to uopšte i bio cilj. Od početka primene Kodeksa je podneto 10 prijava protiv poslanika koji su ga kršili, kako zbog upotrebe govora mržnje, umanjivanja ljudskog dostojanstva

⁴¹ CRTA, *Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2021. godine*, oktobar 2021; dostupno na: <https://cрта.rs/istrazivanje-stavovi-gradjana-srbije-o-ucescu-u-demokratskim-procesima-2021-godine/>, str. 24, 43, 59-61.

i podsticanja netrpeljivosti, tako i zbog kršenja parlamentarnih procedura. Sve prijave, osim jedne, su odbačene kao neosnovane. Primenu Kodeksa je obeležilo nerazumevanje njegove suštine, nespornost poslanika parlamentarne većine na promenu načina na koji se u Skupštini govori o političkim neistomišljenicima, zlonamerno i pogrešno tumačenje uloge civilnog sektora, te kontinuirani i intenzivni verbalni napadi na nezavisne medije i organizacije civilnog društva.

Praćenje i analiza plenumskih debata Otvorenog parlamenta⁴² otkrivaju izrazitu nelogičnost, jer je fokus narodnih poslanika u 2021. godini bio na predsedniku Republike, a ne na radu Vlade, iako je nadzor nad radom Vlade u osnovi kontrolne funkcije parlamenta. Otuda bi, ukoliko bi institucije funkcionisale u skladu sa Ustavom i zakonima, pominjanje predsednika Republike u parlamentu trebalo da bude sporadično, jer nadzor nad radom predsednika, kojeg takođe direkto biraju građani, nije u nadležnost parlamenta. Međutim, činjenica da je predsednik Republike ujedno i predsednik najveće političke partije dovodi do toga da je njegova prisutost u parlamentu tolika da se njegovo ime čak nalazi i u nazivu najveće poslaničke grupe. Pored predsednika, narodni poslanici su se bavili i liderima opozicionih (vanparlamentarnih) partija koje su bojkotovale izbore. Međutim, važno je napomenuti da se „kritike“ izrečene na račun predstavnika opozicije u 2021. godini, često nisu mogle smatrati govorom koji je u skladu sa etičkim standardima koji obavezuju narodne poslanike, već su se svodile na uvrede i ponavljanje, odnosno održavanje narativa iz provladinih medija.

3. PREPORUKE

Imajući u vidu preporuke koje su bile predstavljene u Knjizi preporuka NKEU prošle godine, njihov najveći deo ili nije ispunjen ili je nedovoljno ispunjen. Samo dve preporuke koje se tiču uključivanja OCD-a mogu se smatrati ispunjenim. Imajući u vidu navedeno, određeni broj preporuka biće ponovljen i u ovogodišnjoj Knjizi preporuka.

Preporuka u vezi sa obezbeđivanjem uslova za održavanje poštenih i slobodnih izbora je nedovoljno ispunjena. Izbori su održani u kontekstu većeg pluralizma izborne ponude, nakon što je značajan deo opozicije bojkotovao parlamentarne izbore 2020. godine, ali i u atmosferi neravnopravnih izbornih uslova koji su favorizovali vladajuće partije, a koji su manifestovani kroz nejednak pristup medijima, zloupotrebe javnih resursa, kao i pritiske na zaposlene u javnom sektoru. Preporuka koja se odnosila na potrebu da vlast u Srbiji pristupi potpunoj i suštinskoj primeni preporuka OEBS/ODIHR-a je, takođe, nedovoljno ispunjena. Iako su međustranački dijalozi, kao i aktivnosti vladine Radne grupe za saradnju sa OEBS/ODIHR-om, u koordinaciji i praćenju sprovođenja primene preporuka u unapređenju izbornog procesa, referisali na većinu preporuka OEBS/ODIHR-a, došlo je ili do potpunog zanemarivanja ili neadekvatnog odgovora na ključne preporuke koje se tiču zloupotrebe javnih resursa i javne funkcije, pritiska na birače, kao i neravnopravne medijske zastupljenosti izbornih aktera. Takođe, na veliki broj preporuka ODIHR-a nijedan od mehanizama, usmerenih na unapređenje izbornog procesa, nije adekvatno, potpuno ili jasno dao odgovor o tome kako ih treba sprovesti u praksi.

Što se tiče preporuke koja je bila usmerena na neophodnost učešća predstavnika svih relevantnih institucija i stručnih lica na izradi konkretnih rešenja kako bi bio obezbeđen široki konsenzus

⁴² Manojlović, Milena, *Govori u Narodnoj skupštini Republike Srbije: Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji*, Otvoreni parlament, februar 2022; dostupno na: <https://otvoreniiparlament.rs/istrazivanje/63>.

o najvažnijim pitanjima izbornog procesa, ona nažalost nije ispunjena. Institucije koje sprovode izbore ili nadziru primenu zakona u vezi sa izborima, poput Republičke izborne komisije, Agencije za sprečavanje korupcije, Regulatornog tela za elektronske medije, ostale su izvan donošenja odluka međustranačkih dijaloga koji su vođeni isključivo na političkom nivou i svedene su na izvršavanje dogovorenih mera. Takođe, zabeležena je i nezainteresovanost javnih medijskih servisa da učestvuju u procesu donošenja odluka, te je tako javna rasprava, o izradi konkretnih rešenja u vezi sa merama koje su se ticala rada i izveštavanja javnih medijskih servisa tokom izbora, protekla bez učešća Radio Televizije Srbije i Radio Televizije Vojvodine. Mehanizmi za unapređenje izbornog procesa, koji su se sveli na politički dijalog i radne grupe Vlade Srbije, radili su netransparentno, bez učešća ili adekvatnog obaveštavanja javnosti o ishodima. Nepoznati su ishodi radnih grupa koje su zadužene za unapređenje biračkog spiska, dok Ministarstvo državne uprave i Ministarstvo unutrašnjih poslova nisu pravovremeno, niti kvalitetno, obaveštavali građane o spornim pitanjima u vezi sa stanjem biračkog spiska koji su se pojavili u javnosti.

Još jedna preporuka koja nije ispunjena ticala se obaveze Narodne skupštine da obezbedi kontinuiranu, neselektivnu i efektivnu primenu Poslovnika o radu, kao i novousvojenog Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. Prema podacima koje je Otvoreni parlament dobio od Narodne skupštine, po zahtevu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, tokom 12. saziva nijedna od mera, koje su predviđene Poslovníkom za održavanje reda na sednici i za sprečavanje uvredljivog jezika i govora mržnje ili iznošenja činjenice i ocene koje se odnose na privatni život drugih lica, nije izrečena poslanicima. Kodeks ponašanja narodnih poslanika, kao drugi mehanizam, takođe, nije korišćen i njegova svrha nije ispunjena. Nalazi posmatranja rada Skupštine i analize poslaničkih govora, pokazuju da je parlament bio u kontinuitetu kanal koji su predstavnici vlasti koristili za stvaranje prednosti vladajuće većine u odnosu na političke oponente i za građenje kulta ličnosti predsednika Republike – kroz promociju rada i položaja, kao i kroz obračune sa političkim oponentima, civilnim društvom i nezavisnim medijima.

Preporuka koja se odnosila na potrebu kontrole izvršne vlasti od strane Narodne skupštine, takođe, nije ispunjena. Posmatranje rada parlamenta u prethodnom periodu pokazuje da je nadzor nad radom izvršne vlasti potpuno izostao, a da je Skupština služila kao servis Vlade, umesto kao njena kontrola. Jedan od pokazatelja ovakvog ponašanja je potpuna podređenost rada parlamenta zahtevima izvršne vlasti, poput usvajanja zakonskih predloga Vlade bez propitivanja, o čemu svedoči činjenica da je 80% predloga zakona usvojeno bez amandmana, ili činjenice da je Vlada autor 99% svih usvojenih zakona. S druge strane, mehanizmi kontrole korišćeni su kao dodatno vreme da se izriču pohvale na račun rada izvršne vlasti, dok su u odnosu parlamenta, izvršne, ali i sudske vlasti, bili приметni elementi narušavanja podele vlasti u korist egzekutive.

Iako je mehanizam javnog slušanja korišćen češće nego u ranijim sazivima, to je bilo nedovoljno u kontekstu obimne zakonodavne aktivnosti 12. saziva. Dok je skoro polovina javnih slušanja organizovana u kontekstu izrade ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa, veliki broj važnih zakona, uključujući i set izbornih zakona, usvojen je bez ovog mehanizma. Drugim rečima, poslanici nisu imali potrebu da traže dodatno mišljenje ili razjašnjenja akata o kojima su odlučivali, o čemu svedoči i izostanak amandmana ili angažovanosti poslanika da postavljaju zakonodavnu agendu ili unapređuju predloge koji stižu od izvršne vlasti. Takođe, u odnosu na

sva organizovana javna slušanja, stručna javnost je imala priliku da se obrati tek na nešto više od trećine. Iz navedenog proizilazi da je preporuka da narodni poslanici prilikom donošenja odluka koriste sve raspoložive formalne i neformalne mehanizme Narodne skupštine, kako bi omogućili stručne i javne konsultacije o najvažnijim pitanjima, nedovoljno ispunjena.

Preporuka koja je zahtevala unapređenje okruženja u kojem funkcionišu nezavisni mediji i organizacije civilnog društva, nije ispunjena. Prethodni period obeležilo je i dodatno pojačavanje narativa prorežimskih medija o „stranim plaćenicima“ i „domaćim izdajnicima“ prema nezavisnim medijima i organizacijama civilnog društva. Takođe, došlo je i do radikalizacije institucija, koje su služile kao dodatni kanal za širenje diskriminacije ili netrpeljivosti prema nezavisnim i kritičkim glasovima. Ovo je bilo posebno izraženo tokom građanskih protesta širom Srbije u decembru 2021. godine, kada su učesnici protesta, u izveštavanju prorežimskih medija, ali i u izjavama najviših državnih zvaničnika, bili opisivani kao zaduženi za „izzazivanje haosa“ i kao „pretnja po stabilnost“ države. Sa primenom Medijske strategije, odnosno akcionog plana, se značajno kasni ili se njena primena usporava usložnjavanjem mehanizama same primene. Osim na praksu, Medijska strategija nije uticala ni na značajne planirane promene u zakonodavnom okviru.

Odvijanje međustranačkog dijaloga na dva koloseka, od kojih je jedan tekao uz posredovanje Evropskog parlamenta, a drugi u Narodnoj skupštini bez međunarodnog posredstva, dodatno je umanjilo transparentnost čitavog procesa i zamaglilo odgovornost uključenih aktera za rezultate i implementaciju dogovorenih mera. Zbog toga se može zaključiti da preporuka koja se odnosila na neophodnost da javnost da bude upoznata sa svim njegovim fazama i razgovorima koji će voditi ka donošenju odluka, takođe nije ispunjena.

Nažalost, nije ispunjena ni preporuka koja se odnosila na potrebu izrade konkretnih mehanizama praćenja i ocenjivanja primene rezultata međustranačkog dijaloga i obezbeđivanja transparentnosti procesa sprovođenja dogovora. Adekvatan i efektivan mehanizam praćenja ispunjavanja mera iz međustranačkog dijaloga nije uspostavljen ili bar informacije o praćenju ispunjavanja rezultata dijaloga nisu dostupne javnosti. Štaviše, utisak je da je kvalitet primene mera kao tema marginalizovan nakon završetka međustranačkog dijaloga.

Organizacije civilnog društva koje se bave praćenjem izbora su bile neprekidno uključene u praćenje međustranačkih dijaloga na osnovu dostupnih informacija i kontinuirano su izrađivale analize i obaveštavale javnost, kao i sve zainteresovane strane, o tome u kojoj meri ishodi dijaloga odgovaraju javnom interesu i gorućim problemima u izbornom procesu. Dodatno, organizacije civilnog društva aktivno su učestvovala u javnim raspravama o nacrtima novih izbornih zakona, proisteklim iz međustranačkog dijaloga, a neke od organizacija uputile su i zvanične amandmane narodnim poslanicima. Iz navedenog se može zaključiti da je preporuka o potrebi uključivanja OCD-a u dijalog o izbornim uslovima ispunjena.

Još jedna preporuka koja je ispunjena tiče se neophodnosti da OCD nastave na prate i izveštavaju javnost o sprovođenju dogovora. Organizacije civilnog društva, naročito one koje su aktivne u praćenju izbora, posmatrale su primenu mera međustranačkog dijaloga u praksi u više navrata u prethodnom periodu i o tome izveštavale javnost – kako tokom referenduma o promeni Ustava u januaru 2022. godine, tako i tokom predsedničkih, beogradskih i vanrednih parlamentarnih izbora održanih u aprilu 2022. godine.

Preporuke za 2022. godinu:*Izbori*

- Neophodno je, odmah nakon proglašenja konačnih rezultata izbora 2022. godine, nastaviti sa radom na unapređenju izbornih uslova i suštinski se posvetiti rešavanju ključnih problema koji opterećuju izborni proces u Srbiji, a pre svega pritisaka na birače, funkcionerske kampanje i medijske neravnopravnosti izbornih kandidata.
- Kako bi se obezbedili standardi za poštene i slobodne izbore, neophodno je da vlast u Srbiji pristupi potpunoj i suštinskoj primeni preporuka OEBS/ODIHR-a, na šta se Republika Srbija kao učesnica OEBS-a već obavezala.
- Neophodno je obezbediti transparentan mehanizam unapređenja izbornih uslova, kao i jasan i merljiv način praćenja implementacije izmena u izbornom zakonodavstvu i praksi.
- Potrebno je obavezati se na prekidanje postojeće prakse naglih izmena zakonodavnog okvira, suprotnog međunarodnim standardima.

Mediji

- Neophodno je insistirati na primeni postojećeg zakonodavnog okvira u cilju obezbeđivanja višeg nivoa zastupljenosti političkog pluralizma u medijima, kako tokom izborne kampanje, tako i između izbornih ciklusa. Informativni, ali i drugi segmenti medijskih sadržaja, treba da ispunjavaju uslove objektivnog, nepristrasnog, pravovremenog, potpunog i istinitog izveštavanja javnosti, uz predstavljanje različitih stavova o relevantnim društveno-političkim temama i događajima.
- Vlast treba da uloži značajne napore u popravljavanje okruženja u kojem funkcionišu nezavisni mediji i organizacije civilnog društva, kako bi mogli da rade slobodno i efektivno – to, pre svega, podrazumeva zaustavljanje medijskih hajki i prljavih kampanja koje prorežimski mediji vode protiv civilnog društva i novinara.
- Neophodno je neodložno pristupiti suštinskoj primeni Akcionog plana Medijske strategije koju bi, osim zakonodavnih izmena, morale da prate i izmene u praksi, a u pravcu preuzimanja političke i institucionalne odgovornosti za sprečavanje širenja netrpeljivosti i govora mržnje.

Narodna skupština

- U okolnostima promene kompozicije parlamenta i povratka opozicije u skupštinske klupe nakon parlamentarnih izbora 2022. godine, potrebno je potpuno, adekvatno i neselektivno primenjivati skupštinske procedure i ne dozvoliti povratak loše prakse zloupotrebe skupštinskih pravila zarad opstrukcije rasprave i onemogućavanja rada parlamenta, koji je vodio ka bojkotu parlamenta 2019. godine od strane opozicije, a onda i parlamentarnih izbora 2020. godine.
- Narodna skupština Republike Srbije treba da obezbedi kontinuiranu, neselektivnu i efektivnu primenu Poslovnika o radu, kao i novousvojenog Kodeksa ponašanja narodnih poslanika,

kako bi se sprečilo širenje govora mržnje i diskriminacije sa skupštinske govornice, u cilju targetiranja i izazivanja netrpeljivosti prema organizacijama civilnog društva, nezavisnim medijima, opozicionim političkim opcijama, akademskoj zajednici, drugim granama vlasti, odnosno prema svim institucijama, organizacijama i pojedincima koji zahtevaju odgovornost vlasti ili kritikuju njeno delovanje.

- Kontrola izvršne vlasti, jedna od ključnih uloga parlamenta, treba da bude podignuta na viši nivo koji bi oslikavao stvarnu podelu vlasti i zaustavio dugogodišnji trend potpune dominacije izvršne vlasti u donošenju odluka i upravljanju društvom.
- Neophodno je da Narodna skupština, u skladu sa svojim Poslovnikom, otpočne praksu usvajanja godišnjih planova rada. Nepoštovanjem ove obaveze postoji rizik da narodni poslanici i javnost ostanu uskraćeni za mogućnost sistematskog praćenja skupštinskih aktivnosti i pripreme za reagovanje po temama koje su predmet njihovog interesovanja.
- Neophodno je da narodni poslanici prilikom donošenja odluka koriste sve raspoložive formalne i neformalne mehanizme Narodne skupštine, kako bi omogućili stručne i javne konsultacije o najvažnijim pitanjima, čime bi doprineli ne samo transparentnosti i participativnosti, kao i kvalitetu procesa donošenja odluka, već i razvijanju pluralizma.
- Da bi se u potpunosti iskoristio doprinos nezavisnih institucija parlamentarnom nadzoru izvršne vlasti, treba otkloniti nepreciznosti i prepreke u postojećim procedurama Skupštine, a izveštaje nezavisnih institucija i njihove preporuke parlament treba da razmatra blagovremeno i temeljno, uz praćenje njihove primene kontrolom rada izvršne vlasti. Važno je i poboljšati informisanost svih relevantnih aktera (poslanika, poslaničkih grupa, odbora, stručne službe) o ulozi i radu nezavisnih institucija, kao i razumevanje kapaciteta i potreba Skupštine od strane nezavisnih institucija.

CIVILNO DRUŠTVO⁴³

1. UVOD

Dešavanja tokom 2021. godine ukazuju na dalji trend sužavanja građanskog prostora i pogoršanja već nepovoljnog okruženja za delovanje civilnog društva u Srbiji. Uspostavljanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nije doprinelo poboljšanju ovog stanja, kao ni ublažavanju narastajućih tenzija u društvu usled nereprezentativnog sastava Narodne skupštine Republike Srbije, kao i nedostatka institucionalnog dijaloga, a time i prostora za političku i institucionalnu artikulaciju stavova velikog broja građana. Iako sistemski zakoni kojima se uređuje rad OCD-a nisu trpeli promene, bilo je značajnih i zabrinjavajućih slučajeva ometanja države kao što su, na primer, informacije o uspostavljenoj saradnji između Srbije i Rusije u okviru **tajne radne grupe za borbu protiv obojenih revolucija**⁴⁴, u čijem je mandatu suzbijanje demonstracija i nadzor

⁴³ Bojana Selaković, Gradanske inicijative

⁴⁴ N1 Beograd, AP, „Srbija i Rusija u zajedničkoj borbi protiv ‚obojenih revolucija‘“, 3. decembar 2021, N1; dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/ap-srbija-i-rusija-u-zajednickoj-borbi-protiv-obojenih-revolucija/>.

nad nevladinim organizacijama. U tom kontekstu, institucionalni odgovor na masovne ekološke proteste takođe zabrinjava, naročito kampanja policijskog zastrašivanja oko protesta protiv Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o eksproprijaciji, u kojoj su targetirani aktivisti, kao i prekršajne prijave koje su upućivane prevashodno onima koji su u lokalnim zajednicama prethodno prepoznati po aktivističkom ili političkom angažmanu. Još jedna zabrinjavajuća praksa koja je obeležila 2021. godinu je bila omasovljenje prakse podnošenja SLAPP tužbi protiv OCD-a, nezavisnih medija i aktivista koji ukazuju na korupciju i propuste u postupanju vlasti, u kojima se zahtevaju višemilionske odštetne sume na ime navodne povrede ugleda i časti, ali i krivične sankcije, a u jednom slučaju i zatvorska kazna.

Posledice slučaja „Spisak“ su se nastavile i u 2021. godini, kada je u tabloidu Srpski telegraf objavljen dodatak posvećen finansiranju OCD-a i nezavisnih medija⁴⁵, za koji postoji sumnja da je nastao na osnovu podataka koji su protivpravno prosleđeni od strane Uprave za sprečavanje pranja novca, povodom čega su targetirane organizacije podnele krivične prijave po kojima se postupa. Kampanje blaćenja protiv civilnog društva i aktivista su intenzivirane u drugom delu godine, naročito protiv udruženja u čijem je fokusu zaštita životne sredine, a u kontekstu masovnih protesta, ali i protiv mirovnih aktivista i udruženja koja se bave tranzicionom pravdom, a povodom njihovog protivljenja muralu Ratku Mladiću u Njegoševoj ulici u Beogradu.

Saradnja između države i civilnog sektora je u toku prethodne godine pogoršana, što je naročito oslikano u tome da je deo sektora odlučio da bojkotuje proces izrade Strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva. Unazađena saradnja države i OCD-a se, takođe, ogleda u tome da je 2021. godinu obeležilo mnogo slučajeva problematičnih zakonskih rešenja iz čije pripreme su OCD izopštene, a koja su potom povučena upravo pod pritiskom civilnog društva i šire javnosti – primeri su Zakon o parničnom postupku, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Zakon o eksproprijaciji, Zakon o unutrašnjim poslovima i drugi.

1.1. Civilno društvo u Srbiji – osnovni podaci

Na kraju 2021. godine u Srbiji je bilo registrovano 35.733 udruženja građana (na kraju 2020. je bilo registrovano 34.644) i 996 zadužbina i fondacija (na kraju 2020. bilo je registrovano 949).⁴⁶ Podaci o broju novoregistrovanih udruženja nisu javno dostupni, ali rast u ukupnom broju udruženja, s jedne strane, kao i zadužbina i fondacija, s druge strane, odgovara trendu zabeleženom prethodnih godina.

Tokom 2021. godine, novouspostavljeno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je intenziviralo rad na donošenju Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Uprkos tome, ni Strategija, kao ni prateći Akcioni plan, nisu doneti u toku 2021. godine, a deo civilnog društva je odbio učešće u procesu izrade Strategije, u znak protesta zbog izostanka

⁴⁵ Izveštaj Građanskih inicijativa „Tri slobode pod lupom – Kršenje osnovnih ljudskih prava u Srbiji 13-26. avgust 2021. godine“, 26. avgust 2021; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom-13-26-avgust-2021-godine/>.

⁴⁶ Izvor su zvanični podaci APR-a zabeleženi sa stranice „APR u brojkama“; dostupno na: <https://www.apr.gov.rs/%d0%bf%d0%be%d1%87%d0%b5%d1%82%d0%bd%d0%b0.3.html>.

institucionalne reakcije na napade na OCD, nezavisne medije i aktiviste.⁴⁷ Nije bilo značajnijih izmena u pravnom okviru koji reguliše odnos države i civilnog društva tokom 2021. godine.

Prema podacima o sprovedenim javnim konkursima, u toku 2021. godine je, na ime sredstava za podršku projektima i programima organizacija civilnog društva, opredeljeno ukupno 2.355.987.799 dinara. Od strane organa centralne vlasti (ministarstava) je opredeljeno 912.080.534 dinara, pokrajinskih organa 135.056.296 dinara, a od strane svih lokalnih samouprava 1.308.850.969 dinara. Od 21 ministarstva u Vladi Srbije, dve trećine, odnosno njih 14, raspisuje konkurse za civilno društvo. Najviše novca daju Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i Ministarstvo spoljnih poslova. Podaci pokazuju da su ukupni iznosi konkursnih davanja za civilno društvo povećani za 23,7% u odnosu na 2020. godinu, međutim, nešto su manji (za 0,43%) u odnosu na 2019, što pokazuje da se državna podrška civilnom društvu tek u 2021. godini vratila na predpandemijski nivo.⁴⁸

2. GLAVNI TRENDOVI U 2021. GODINI

2.1. Nastavljen je trend kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda neophodnih za nesmetano funkcionisanje organizacija civilnog društva i rad branitelja i braniteljki ljudskih prava. Branitelji i braniteljke ljudskih prava su, u 2021. godini, bili izloženi verbalnim i fizičkim napadima, kao i pritiscima.

Kroz redovne monitoring izveštaje Građanskih inicijativa „Tri slobode pod lupom“⁴⁹, objavljenih u okviru platforme organizacija civilnog društva „Tri slobode“, evidentirano je ukupno 163 pojedinačna slučajeva kršenja slobode izražavanja, slobode okupljanja i slobode udruživanja u 2021. godini, od čega su 36 bili fizički napadi, 46 verbalni napadi, a 80 slučajevi pritiska. U svom redovnom godišnjem izveštaju o napadima na branitelje ljudskih prava, Komitet pravnik za ljudska prava – YUCOM je evidentirao 73 slučaja napada i pritisaka u 2021. godini.⁵⁰

Aktivistkinje Jelena Jaćimović i Aida Ćorović su privedene u novembru 2021. godine nakon što su gađale jajima mural osuđenom ratnom zločincu Ratku Mladiću, koji je naslikan u Njegoševoj ulici u Beogradu.⁵¹ Ovaj događaj se odigrao 9. novembra 2021. godine, na dan kada je Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR) najavila javno okupljanje s ciljem uklanjanja ovog murala, ali skup nije održan zbog zabrane od strane Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), uz obrazloženje da postoji

⁴⁷ „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo“, Građanske inicijative, 9. jul 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>.

⁴⁸ Građanske inicijative, „Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, izveštaj za Srbiju 2021“, 2022.

⁴⁹ Izveštaji „Tri slobode pod lupom“ su dostupni putem linka: <https://www.gradjanske.org/category/vesti/tri-slobode-pod-lupom/>.

⁵⁰ Komitet pravnik za ljudska prava – YUCOM, „Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji za 2021. godinu“, Beograd, 2022, str. 5; dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/izvestaj-o-napadima-na-branitelje-ljudskih-prava-u-srbiji-za-2021-godinu/>.

⁵¹ J. Diković, D. Petrović, I. Hadnađ, „Ćorović i Jaćimović puštene iz pritvora nakon privođenja zbog bacanja jaja na mural Mladiću“, Danas, 9. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/jake-policijske-snage-obebeduju-mural-ratka-mladica-prisutni-i-mediji/>.

mogućnost fizičkog sukoba građana koji imaju „drugačije stavove od organizatora okupljanja“.⁵²

Usledio je talas napada i pritisaka od strane desničarskih grupa koje su otvoreno targetirale aktiviste i organizacije civilnog društva grafitima mržnje.⁵³ Napadima su bili izloženi aktivisti i aktivistkinje organizacije „Žene u crnom“, čiji je transparent sa natpisom „Nikada nećemo zaboraviti genocid u Srebrenici“ nasilno otet nakon protesta od 13. novembra 2021. godine, a zatim je uz snimanje i javno spaljen.⁵⁴ Na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koje su Građanske inicijative uputile MUP-u, a koji se odnosio na okolnosti pod kojima je MUP zabranio javno okupljanje YIHR-a 9. novembra 2021. godine, uključujući i bezbednosnu procenu okupljanja, ali i okolnosti u kojima je ministar Aleksandar Vulin zabranio sva okupljanja tog dana u Njegoševoj ulici, nikada nije stigao odgovor. YIHR se povodom ovog slučaja obratio i Evropskom sudu za ljudska prava, koji je obavezao Vladu Srbije da se izjasni o postupcima koji su pokrenuti radi zaštite aktivista i aktivistkinja YIHR-a.⁵⁵

Aktivisti i aktivistkinje su dodatno bili izloženi institucionalnom pritisku i napadima tokom niza ekoloških protesta koji su održani u novembru i decembru 2021. godine, tako što su bili zastrašivani od strane MUP-a pred sam protest ili su bili izloženi napadima na samim protestima. Veći broj aktivista i građana bio je izložen pritiscima od strane pripadnika MUP-a koji su dolazili na njihove kućne adrese u jutarnjim časovima na dan zakazanog protesta i „upozoravali“ ih da ne dolaze na protest, jer bi u suprotnom snosili zakonske sankcije.⁵⁶ Oni koji su došli na proteste, bili su izloženi verbalnim i fizičkim napadima, a posebno se izdvaja slučaj protesta u Šapcu, na kojem su okupljeni građani napadnuti bagerom, a zatim i od strane nekoliko muškaraca naoružanih letvama i čekićima.⁵⁷ Grupa organizacija civilnog društva reagovala je povodom ovog slučaja pozivajući nadležne institucije da ispituju odgovornost policije u Šapcu, s obzirom da su dostupni snimci ukazivali na povlačenje policijskog kordona neposredno pre incidenta, ali su i svedoci sa lica mesta potvrdili da im je konstantno prekidana veza od strane dežurne službe policije koju su pozivali da ih zaštiti.⁵⁸ Pored navedenog, vid ugrožavanja slobode okupljanja i time sužavanja prostora za delovanje civilnog društva predstavlja i masovno izdavanje prekršajnih naloga zbog navodnog kršenja odredaba Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, za koje postoji pitanje da li imaju uporište u pravu, i koji sasvim izvesno predstavljaju zaobilazan način da se sankcioniše učesće u protestima, što važeći Zakon o javnom okupljanju ne dozvoljava. Prema podacima MUP-a, do kojih je došao Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ukupan broj

⁵² „Zabranom skupa za 9. novembar MUP Srbije brani zločinca Mladića“, Inicijativa mladih za ljudska prava, 5. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yihr.rs/bhs/zabranom-skupa-za-9-novembar-mup-srbije-brani-zlocinca-mladica/>.

⁵³ Inicijativa mladih za ljudska prava (@YIHRSerbia), „Ponovo grafiti na Inicijativinoj kancelariji“, Twitter, 16. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://twitter.com/YIHRSerbia/status/1460631542779285506>.

⁵⁴ „Inicijativa: Ženama u crnom otet i javno spaljen transparent posvećen Srebrenici“, NI, 13. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/inicijativa-zenama-u-crnom-otet-i-javno-spaljen-transparent-posvecen-srebrenici/>.

⁵⁵ „Evropski sud obavezao Vladu Srbije da objasni nepostupanje institucija nakon napada na aktiviste Inicijative“, Inicijativa mladih za ljudska prava, 9. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.yihr.rs/bhs/evropski-sud-oba-vezao-vladu-srbije-da-objasni-nepostupanje-institucija-nakon-napada-na-aktiviste-inicijative/>.

⁵⁶ „Tri slobode pod lupom 3-16. decembar 2021“, Građanske inicijative, 16. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom-3-6-decembar-2021/>.

⁵⁷ „Bagerista nije hteo da se zaustavi pred aktivistima, izbila tuča“, NI, 27. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/bagerista-nije-hteo-da-se-zaustavi-pred-aktivistima-izbila-tuca/>.

⁵⁸ „Zahtevamo odgovornost policije za slom pravne države u Šapcu“, Građanske inicijative, 30. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/zahtevamo-odgovornost-policije-za-slom-pravne-drzave-u-sapcu/>.

izdatih prekršajnih naloga i podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog učešća u ekološkim protestima je 1993.⁵⁹

Još jedan vid pritisaka na civilno društvo koji je zabeležen u 2021. godini je omasovljenje, takozvanih, SLAPP tužbi (eng. *Strategic Lawsuits Against Public Participation*) protiv OCD-a, medija i aktivista. Tako je, u aprilu 2021. godine, kompanija „Milenijum tim“ podnela tužbe protiv 11 medija, od kojih su neki mediji civilnog društva, zbog toga što su preneli izjave funkcionera Narodne stranke sa konferencije za medije ove partije u kojima se navodi da je država ovom preduzeću omogućila da ispod tržišne cene postane vlasnik nekoliko objekata u Vranjskoj Banji, potražujući odštete od 100 i 200 hiljada evra po predmetu od medija koji su te izjave preneli. Takođe su indikativni slučajevi pritisaka na aktiviste u Novom Pazaru, gde je v.d. direktora Opšte bolnice u tom gradu, Meho Mahmutović, podneo 37 privatnih tužbi zbog povrede časti i ugleda protiv aktivista i pojedinih kolega lekara koji su kritikovali njegovo postupanje tokom pandemije. Od tog broja čak sedam tužbi je podneo protiv aktiviste i osnivača Inicijative slobodnih građana, Aladina Paučinca, koji od prošle godine predvodi proteste protiv rukovodstva ove bolnice, na kojima poziva na odgovornost zbog lošeg stanja zdravstvenog sistema u ovom gradu i visokog broja preminulih. Sa aspekta SLAPP tužbi, posebno zabrinjavaju tužbe podnete od strane privatnih investitora protiv aktivista organizacija civilnog društva „Ođbranimo šume Fruške gore“ i „Fruškać“, koje se bore protiv nelegalne gradnje u zaštićenim područjima, u kojima se zahteva odšteta od 2.000.000 dinara, ali i zatvorska kazna od godinu dana za zastupnicu udruženja „Ođbranimo šume Fruške gore“, Draganu Rakić, zbog krivičnog dela narušavanja poslovnog ugleda i kreditne sposobnosti.⁶⁰

2.2. Nastavljena je praksa uspostavljanja GONGO organizacija s ciljem diskreditacije rada relevantnih organizacija civilnog društva i simuliranja dijaloga u procesima odlučivanja.

GONGO organizacija Udruženje sudija i tužilaca Srbije (UST) je pozdravila saopštenje Visokog saveta sudstva (VSS) koje je seriju tekstova o imovini sudija u Srbiji, objavljenih od strane Mreže za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK), okarakterisalo kao pritisak i etiketiranje sudija. UST je saopštio da VSS ima obavezu imenovanja osobe koja će u njihovo ime odgovoriti na sve napade od strane međunarodnih i domaćih organizacija civilnog društva radi zaštite nezavisnosti sudija.⁶¹ Zabrinjavajuća je i pojava plagijata portala Južne vesti, koji je potpuno preuzeo vizuelni identitet ovog portala, a koji se od originala razlikuje samo po drugačijem domenu. Sadržaj ovog plagijata Južnih vesti je targetirao originalni portal i glavnu i odgovornu urednicu Gordanu Bjeletić. Ovo

⁵⁹ Izveštaj o sprovedenom nadzoru nad Ministarstvom unutrašnjih poslova, 18. februar 2022, dostupan na sajtu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: <https://www.poverenik.rs/sr/D01%81%D0%B0%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B0/3730-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%B0%D0%BA-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80%D0%B0-%D1%83-%D0%BC%D1%83%D0%BF,-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%BB%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BC-%D1%81%D1%83%D0%BC%D1%9A%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D1%83-%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0-facial-recognition-technology.html>

⁶⁰ Izveštaj Građanskih inicijativa, „Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje januar - decembar 2021“, 2022.

⁶¹ „Saopštenje udruženja sudija i tužilaca Srbije“, Udruženje sudija i tužilaca Srbije, 25. decembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.ust.rs/saopstenja-za-javnost-20-13.html>.

predstavlja nastavak prakse plagiranja vizuelnog identiteta u cilju diskreditacije nezavisnih medija, koja je prethodno primenjena u slučaju portala OzonPress.⁶²

U drugom slučaju, GONGO organizacije su favorizovane prilikom donošenja pravnih akata u oblasti javnog informisanja. Tako su **Udruženje novinara Srbije**, **Koalicija za slobodu medija i ANEM** ukazali na propuste koji su napravljani prilikom formiranja Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima. Navodi se da su među članovima Radne grupe i predstavnici koji neretko učestvuju i u radu komisija za raspodelu budžetskih sredstava na javnim konkursima, predstavnici za koje se ne može reći da su aktivni u oblasti medijskih prava i sloboda ili da ispunjavaju kriterijume konkursa po pitanju stručnosti. Takođe, navodi se da je sporan i sastanak resorne ministarke Maje Gojković sa udruženjima upitne autentičnosti koje ni ne postoje u registrima, niti je moguće pronaći informacije o njima putem internet pretrage.⁶³

2.3. Intenzivnija saradnja institucija sa OCD-ima, naročito u oblasti izrade strateških dokumenata, ostala je u senci nedovoljnog poboljšanja kvaliteta zakonom definisanih odnosa i obaveza prema civilnom sektoru i ćutanja nadležnog ministarstva na napade i pritiske kojima je civilno društvo svakodnevno izloženo.

Grupa organizacija civilnog društva je odlučila **da ne učestvuje u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo** zbog izostanka reakcije Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nakon niza kontinuiranih napada i pritisaka kojima je civilno društvo bilo izloženo od strane tabloida bliskih vlasti i narodnih poslanika u Narodnoj skupštini Republike Srbije, koji su tom prilikom kršili Kodeks ponašanja narodnih poslanika.⁶⁴ Takođe, preko 80 OCD-a je uputilo **otvoreno pismo ministarki Gordani Čomić** kojim je zahtevano da osudi napade na civilno društvo, nakon što je u Srpskom telegrafu objavljen dodatak od osam strana pod naslovom „Zapadni megafoni dobili milione“, u kome se targetiraju organizacije koje su već bile na meti neosnovane istrage Uprave za sprečavanje pranja novca i iznose podaci o njihovom finansiranju, koji su formulisani na način koji izaziva sumnju da se radi o podacima pribavljenim od strane Uprave u slučaju „Spisak“.⁶⁵

Organizacije civilnog društva **izostavljene su iz sastava Radne grupe** za izradu izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku. Pored proceduralnih nedostataka, u vidu nedovoljnog nivoa transparentnosti i inkluzivnosti, ovaj nacrt je sadržao veoma problematične odredbe koje bi uvele obavezu predujma sudskih taksi pod pretnjom gubitka prava na učešće u sudskom sporu. Uzimajući u obzir da bi se visina takse određivala na osnovu visine odštetnog zahteva, ova odredba

⁶² Jelena Čanić Milanović, „Lažni sajt Južnih vesti – još jedan način za obračunavanje sa profesionalnim medijima“, Južne vesti, 19. februar 2021. godine; dostupno na: <https://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Lazni-sajt-Juznih-vesti-jos-jedan-nacin-za-obracunavanje-sa-profesionalnim-medijima.sr.html>.

⁶³ „Sporan sastav Radne grupe za izradu medijskih zakona“, NovaS, 8. jul 2021. godine; dostupno na: <https://nova.rs/vesti/drustvo/uns-radna-grupa-sastav/>.

⁶⁴ „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo“, Građanske inicijative, 9. jul 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>.

⁶⁵ „Otvoreno obraćanje ministarki Gordani Čomić povodom napada na civilno društvo i medije“, Građanske inicijative, 24. avgust 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/otvoreno-obracanje-ministarki-gordani-comic-povodom-napada-na-civilno-drustvo-i-medije/>.

bi dodatno stavila u nepovoljan položaj lokalne medije već izložene SLAPP tužbama. Pod pritiskom civilnog društva i javnosti, nacrt ovog predloga zakona je privremeno povučen.⁶⁶

Drugi slučaj netransparentnog rada odnosio se na izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kada je iz Radne grupe za izradu Nacrta isključena javnost, a **time i mogućnost učešća OCD-a**. Nakon javnog protesta grupe OCD-a je omogućeno iznošenje ideja, ali, uprkos tome, predlozi civilnog društva nisu u dovoljnoj meri uključeni u tekst Nacrta. Nastavljena je i loša praksa odbijanja predloga relevantnih OCD-a bez argumentovanog obrazloženja takvih odluka.⁶⁷

Slučajevi Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i Zakona o eksproprijaciji su, takođe, indikativni primeri posledica do kojih može dovesti onemogućavanje OCD-a i građana da učestvuju u formulisanju i donošenju odluka posredstvom institucionalnih mehanizama. Organizacije civilnog društva su, tokom procesa izrade propisa, ukazivale na zabrinjavajuća rešenja predviđena Nacrtom Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kojima se ugrožava pravo na građansku participaciju, i umanjuje dostignuti nivo ljudskih prava i sloboda, a takođe su **upozorile javnost** na to da je javna rasprava sprovedena u manjkavom i netransparentnom procesu. Tako je nakon produženja javne rasprave zbog propusta nadležnog ministarstva, kao i objavljene nepostojeće mejl adrese za slanje komentara, predlagač po isteku roka za dostavljanje priloga istog dana Nacrt prosledio Venecijanskoj komisiji, bez uvažavanja poslatih komentara učesnika javne rasprave.⁶⁸ Usvajanje ovog zakona, kao i Zakona o eksproprijaciji, povodom koga nije sprovedena javna rasprava, a čije povlačenje iz procedure je **zahtevao Nacionalni konvent o Evropskoj uniji**,⁶⁹ rezultovalo je masovnim ekološkim protestima, nakon čega je Zakon o eksproprijaciji povučen, a Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi izmenjen. Dalji primeri neparticipativno i netransparentno kreiranih zakona koji su povučeni nakon reakcije civilnog društva i javnosti su i **Zakon o unutrašnjim poslovima**⁷⁰ i **Zakon o vodama**.⁷¹

2.4. Nastavljena je praksa netransparentnog postupanja i proizvoljnog odlučivanja o raspodeli javnih sredstava namenjenih podršci civilnom društvu.

Koalicija Otvoreno o konkursima je **uputila zahtev za poništavanje konkursa** Ministarstva zaštite životne sredine nakon što je ustanovljeno da je čak 70 miliona dinara dodeljeno organizacijama

⁶⁶ „Civilno društvo zahteva hitno povlačenje nacrta novog Zakona o parničnom postupku“, Građanske inicijative, 14. jun 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/civilno-drustvo-zahteva-hitno-povlacenje-nacrta-novog-zakona-o-parnicnom-postupku/>.

⁶⁷ „Novi Nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ugrožava dostignuti nivo prava građana“, Građanske inicijative, 28. maj 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/novi-nacrt-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja-ugrozava-dostignuti-nivo-prava-gradjana/>.

⁶⁸ „Potrebno usvojiti preporuke Venecijanske komisije, sprečiti donošenje nedemokratskog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi“, Građanske inicijative, 29. septembar 2021; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/potrebno-usvojiti-preporuke-venecijanske-komisije-sprečiti-donosenje-nedemokratskog-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/>.

⁶⁹ „Otvoreno pismo Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini – Povučiti Zakon o eksproprijaciji!“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 22. novembar 2021; dostupno na: <https://eukonvent.org/otvoreno-pismo-vladi-republike-srbije-i-narodnoj-skupstini-povuci-zakon-o-eksproprijaciji/>.

⁷⁰ „Vulin: Povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima“, Danas, 23. septembar 2021; dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/vulin-povucen-nacrt-zakona-o-unutrasnjim-poslovima/>.

⁷¹ Tijana Dušej Risteš, „Vode u Srbiji i zakon: Vučić nije potpisao izmene, dokument ponovo pred poslanicima“, BBC Srbija, 13. jul 2021; dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57802105>.

koje ne ispunjavaju osnovne kriterijume konkursa. Utvrđeno je da se u velikom broju slučajeva radi o organizacijama u čijim statutima zaštita životne sredine nije navedena kao cilj osnivanja i delovanja, što je bio preduslov za učešće na konkursu. Značajna sredstva su opredeljena organizacijama koje nemaju nikakvo iskustvo u ovoj oblasti, niti su ispunjavale preduslov da moraju biti registrovani kao udruženja građana, fondacije ili zadužbine.⁷² Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju je sprovelo još jedan sporan konkurs, putem kojeg je 70% sredstava opredeljeno za projekte 18 potpuno nepoznatih organizacija. Te organizacije su se pojavile i na spornom konkursu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja 2014. godine, koji je naknadno poništen zbog zloupotreba na koje su ukazale OCD. Koalicija Otvoreno o konkursima je zahtevala od ovog Ministarstva da preispita odluke o dodeli sredstava i da javno objavi kriterijume kojima su se vodili prilikom odlučivanja.⁷³

3. EVALUACIJA PROŠLOGODIŠNJIH PREPORUKA ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA CIVILNOG DRUŠTVA

U pogledu evaluacije ispunjenosti prošlogodišnjih preporuka, može se primetiti da većina preporuka, koje su kao takve iznete u prošlogodišnjem izveštaju, u toku 2021. godine nije ispunjena, te da tako u izveštajnom periodu nije bilo poboljšanja stanja koje se tiče prostora za delovanje i položaja civilnog društva.

U pogledu preporuka koje su usmerene prema državi Srbiji, može se primetiti da normativni okvir koji uređuje položaj OCD-a nije menjan u toku 2021. godine, a to uključuje propise koji se tiču konkursnog sufinansiranja, kao i propise koji uređuju učešće organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka, tako da do primene ovih preporuka nije došlo. Mehanizmi koji uređuju rad Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma nisu menjani u izveštajnom periodu, niti su preduzete aktivnosti na institucionalnom razrešenju afere „Spisak“. Štaviše, u toku 2021. godine je došlo do ponovne aktuelizacije navedenog slučaja, time što je moguće da su podaci do kojih je Uprava došla posredstvom slučaja „Spisak“ zloupotrebjeni u svrhu kampanje blačenja civilnog društva. Dalje, porast broja kršenja sloboda udruživanja, okupljanja i izražavanja u izveštajnom periodu, takođe pokazuje da preporuka u pogledu dosledne primene propisa iz ove oblasti nije ispunjena i da ne postoji politička volja nosilaca javnih funkcija da jasno iskomuniciraju važnost zaštite bezbednosti branitelja i braniteljki ljudskih prava. Takođe, pored ponovljenih zagovaračkih napora Koalicije za dobročinstvo, filantropski okvir nije menjan u toku 2021. godine. S obzirom na navedeno, sve prošlogodišnje preporuke ostaju na snazi.

U pogledu preporuka koje se odnose na civilno društvo, kao i na EU i druge donatore, a tiču se jačanja kapaciteta i otpornosti civilnog društva na sužavanje prostora za građansko delovanje i globalne krize, one takođe ostaju aktuelne, pogotovo s obzirom na trenutne geopolitičke okolnosti.

⁷² „Koalicija Otvoreno o konkursima: Ministarstvo zaštite životne sredine dodelilo 70 miliona dinara u nezakonitom procesu, zahtevamo reakciju tužilaštva“, 2. avgust 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/koalicija-otvoreno-o-konkursima-ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-dodelilo-70-miliona-dinara-u-nezakonitom-procesu-zahtevamo-reakciju-tuzilastva/>.

⁷³ „Koalicija Otvoreno o konkursima – OKO traži od Ministarstva za brigu o porodici i demografiju da preispita odluke donete na konkursima realizovanim tokom 2021. godine zbog niza nepravilnosti“, 24. novembar 2021. godine; dostupno na: <https://www.gradjanske.org/ministarstvo-za-brigu-o-porodici-i-sporan-nacin-dodelilo-450-miliona-dinara/>.

4. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA CIVILNOG DRUŠTVA

- Neophodno je da vlasti u Srbiji hitno i dosledno primene sve važeće propise (zakone i podzakonske akte) u oblasti slobode udruživanja, slobode okupljanja i slobode izražavanja u cilju odbrane postignutih standarda osnovnih građanskih prava, kao i jačanja odgovornosti svih relevantnih institucija odgovornih za zaštitu osnovnih prava. Pored toga, potrebna je i snažna politička poruka najviših nosilaca javnih funkcija o potrebi zaštite integriteta, života i imovine aktivista i novinara.
- Potrebno je uspostaviti mehanizam za sprečavanje zloupotreba propisa i standarda u oblasti sprečavanja pranja novca i uskladiti rad Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma sa standardima koje propisuje FATF. Takođe, potrebno je i institucionalno razrešenje afere „Spisak“, odnosno javno objavljivanje razloga i ishoda postupka koji je vodila Uprava za sprečavanje pranje novca.
- Potrebno je obezbediti jaču političku podršku za unapređenje filantropskog okvira sa jačim podsticajima za korporativna davanja, uvođenje podsticaja za donacije fizičkih lica, usklađivanje definicije javnog interesa u različitim propisima, kao i uspostavljanje sistema za prikupljanje podataka o donacijama.
- Potrebno je razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće OCD-a u raspodeli državnih sredstava na osnovu stručnosti i doprinosa oblastima od javnog interesa, kao i uspostavljanje sistema za efikasno i redovno prikupljanje podataka o svim vrstama državnog finansiranja.
- Istovremeno, potrebno je razviti dodatne kvalitativne kriterijume za učešće OCD-a u procesima donošenja odluka na osnovu stručnosti i doprinosa oblastima od javnog interesa, kao i uspostavljanje sistema za efikasno redovno prikupljanje podataka o učešću OCD-a i drugih zainteresovanih javnosti u procesima odlučivanja.
- Neophodno je da EU i drugi potencijalni donatori, pored alociranja sredstava za potrebe odgovora na krizu izazvanu pandemijom COVID-19, istovremeno osiguraju i nastavak finansiranja tematskih aktivnosti civilnog društva u Srbiji. Dodatno, u programima za izgradnju i jačanja kapaciteta OCD-a, potrebno je obezbediti fokus na jačanje otpornosti organizacija na različite eksterne izazove, koji pored efekata pandemije podrazumevaju i snažan trend sužavanja prostora za građansko delovanje.
- Potrebno je jačanje kapaciteta civilnog društva kako bi se unapredila otpornost na različite eksterne faktore koji utiču na okruženje za delovanje OCD-a. Pored urušavanja osnovnih građanskih sloboda i vladavine prava, to podrazumeva i posledice različitih globalnih kriza koje se reflektuju u promenama načina rada i delovanja, jačanju digitalnih tehnologija i izmenjenim donatorskim politikama.
- OCD-ima se preporučuje razmatranje fleksibilnijih i participativnijih modela upravljanja i liderstva, diverzifikacija izvora finansiranja, transparentnost rada, identifikovanje i strateške veze sa bazom podrške, strateška komunikacija sa ciljanim javnostima, snažnija briga za psihološko i zdravstveno stanje zaposlenih i aktivista, jačanje solidarnosti, strateško umrežavanje sa drugim akterima civilnog društva, ali i van njega.

DEMOKRATSKA CIVILNA KONTROLA SEKTORA BEZBEDNOSTI⁷⁴

1. UVOD

Glavna prepreka demokratskoj kontroli sektora bezbednosti u prethodnom sazivu je nedostatak političke utakmice unutar Narodne skupštine i namera skupštinske većine da zloupotrebi vreme i parlamentarne instrumente za sužavanje prostora za preispitivanje rada Vlade, uključujući i rad policije, vojske i službi bezbednosti. Specijalizovani odbori Narodne skupštine za nadzor sektora bezbednosti – Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti – imaju adekvatne nadležnosti i neophodne resurse za kontrolu i nadzor rada vojske, policije, tri službe bezbednosti (Bezbednosno-informativna agencija – BIA, Vojno-obaveštajna agencija – VOA i Vojnobezbednosna agencija – VBA) i ministarstava koja upravljaju njihovim radom (Ministarstvo odbrane – MO i Ministarstvo unutrašnjih poslova – MUP). Međutim, i u prethodnih godinu dana, specijalizovani Odbori zadržali su se na ispunjavanju forme i simuliranju nadzora sektora bezbednosti u Srbiji.

Iako je došlo do unapređenja u poštovanju procedura⁷⁵, nije bilo suštinske rasprave o pitanjima bezbednosti u plenumu, unapređenja zakonodavnih predloga, kontrole upravljanja resursima i prevencije korupcije unutar sektora bezbednosti ili reagovanja na kritične incidente u koje su uključene bezbednosne institucije ili njihovi rukovodioci.

Skupština i poslanici su nastavili da se ponašaju kao izvršioци Vlade, a ne njeni nadzirači. Dnevni red nadzora sektora bezbednosti postavlja Vlada. Većina sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove je održano radi razmatranja zakonodavnih predloga Vlade⁷⁶, o kojima je „rasprava“ trajala u proseku deset minuta i završila se jednoglasnim usvajanjem predloga Vlade, bez amandmana⁷⁷. Nisu ispunjenje preporuke Nacionalnog konventa o EU da se rasprave u Odboru iskoriste za informisanje građana, unapređenje predloga zakona i preispitivanje koristi i mogućih izazova njihove primene⁷⁸.

Rasprave u plenumu su zloupotrebene tako da se umesto o predlozima zakona na dnevnom redu i analizu rada Vlade, vreme koristilo za hvalospeve predsednika⁷⁹ i napade na neistomišljenike.⁸⁰ Poslanici su napadali i pokušali da diskredituju opozicione političare⁸¹, novinare⁸² i građansko

⁷⁴ dr Sonja Stojanović Gajić

⁷⁵ Nikolić M., „Parlament pod lupom – Bilten broj 16“, Otvoreni parlament, oktobar 2021; dostupno na: <https://otvoreni-parlament.rs/istravanje/62>.

⁷⁶ Izuzetak je Predlog izmena Zakona o oružju i municiji koji je podneo poslanik Marjan Rističević na sednici održanoj 22. februara 2022. godine, sa ciljem pomeranje početka primene ovog zakona za dve godine.

⁷⁷ Izuzetak je 11. sednica od 26. maja 2022. godine na kojoj su, u dogovoru sa MUP-om, predložena tri amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o ličnoj karti koje je MUP prihvatio na istoj sednici.

⁷⁸ Na primer, Sporazum o statusu između RS i EU o akcijama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i oblasnu stražu u RS, koji uvodi velike promene u upravljanju granicama i migracijama u saradnji sa EU, „raspravljani“ je zajedno sa Sporazumom između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Severne Makedonije o saradnji u oblasti borbe protiv trgovine ljudima čitavih 7 minuta i 33 sekunde u Odboru za odbranu i unutrašnje poslove.

⁷⁹ Manojlović, M. (2022), *Govori u Narodnoj skupštini Srbije – Diskursi o izvršnoj vlasti i opoziciji*, Beograd, CRTA.

⁸⁰ Branković, T., „Efikasnost bez suštine“, Parlament pod lupom, broj 17, str. 10-13.

⁸¹ Strofa refren replika, epizoda 95: Nova tema – Ponoš; dostupno na: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/467>.

⁸² Apro, Danijel, Dnevnik poslaničkih uvreda (2), Kritičke medije optužuju za kriminal, terorizam, divljanje i, naravno, ugrožavanje Vučića, Cenolovka, 29. jul 2021; dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/dnevnik-poslaničkih-uvreda-2-kritičke-medije-optužuju-za-kriminal-terorizam-divljanje-i-naravno-ugrožavanje-vučica/>.

društvo,⁸³ često ih optužujući da ugrožavaju bezbednost države i predsednika. Pored pretnji sa skupštinske govornice koje sužavaju slobodu udruživanja i izražavanja u Srbiji, poslanici većine koristili su vreme u TV prenosu za blaćenje i poslanika Evropskog parlamenta i zemalja EU⁸⁴ koje su percipirane da kritički preispituju rad izvršne vlasti. Na primer, na sednici održanoj 21. novembra 2021. godine, šest poslanika poslaničke grupe SNS-a su podneli predlog rezolucije o policijskoj brutalnosti protiv mirnih demonstranata u zemljama EU.⁸⁵ Ovaj predlog je bio način da se odvrti pažnja od Rezolucije Evropskog parlamenta kojom je, pet dana ranije, osuđeno nasilje ekstremističkih i huliganskih grupa protiv ljudi koji su mirno protestovali na ekološkim demonstracijama u Srbiji i policijska prekomerna upotreba sile.

Simuliranje nadzora se svelo na razmatranje redovnih izveštaja koje su institucije bezbednosti dužne da dostavljaju u određenim rokovima. Nastavljen je trend u oba odbora da se umesto tromesečnih izveštaja, održavaju sednice na kojima se više kvartalnih izveštaja razmatra odjednom⁸⁶. Odbori nisu pratili kada MUP, MO i službe ne podnose izveštaje, niti su zabeležene primedbe i preporuke za unapređenje izveštaja ili zahtevi sa posebne izveštaje⁸⁷ na teme koje su važne za upravljanje sektorom bezbednosti. Ovo sve ukazuje na nedostatak interesovanja i volje članova odbora da aktivno i u skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine sprovedu nadzornu ulogu. Svi izveštaji institucija bezbednosti usvojeni su jednoglasno, uglavnom uz pohvale institucijama za „potpuno sagledavanje realizovanih aktivnosti“ i analizu podataka o „svim pojavama koje su uticale i koje će uticati na bezbednosnu, političku, ekonomsku i zdravstvenu situaciju na nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou“.⁸⁸ Ovakve formulacije ne ostavljaju prostor za unapređenje rada institucija koje Skupština treba da nadzire u ime građana. Umesto teških pitanja, u prethodnom periodu, Odbor za kontrolu službi bezbednosti je davao nagrade rukovodiocima bezbednosnih institucija, a sada je i predsednik tog Odbora, Igor Bečić, dobio plaketu za izuzetnu saradnju i doprinos radu Vojnoobaveštajne agencije⁸⁹.

Smanjena je transparentnost nadzora odbrane jer su sednice, na kojima su razmatrani redovni izveštaji o radu MO, zatvorene za javnost, što nije bio slučaj u prethodnom sazivu. Takođe, Odbor za kontrolu službi je na početku ovog saziva usvojio odluku da sve sednice odbora na kojoj se razmatraju tajni podaci budu zatvorene za javnost⁹⁰. Nije jasno zašto su svi delovi izveštaja o radu Bezbednosno-informativne agencije (BIA), Vojnobezbednosne agencije (VBA) i Vojno-

⁸³ Radne grupe NKEU za poglavlja 23 i 24, kao i međusektorske radne grupe NKEU za političke kriterijume i slobodu izražavanja i medija, tražile su smenu Aleksandra Martinovića, predsednika Odbora za administrativno-budžetska pitanja zbog poziva na nasilje prema nevladinim organizacijama koje kritikuju vlast. Videti: <https://bezbednost.org/poziv-na-otvoreno-nasilje-prema-nevladinim-organizacijama-zahteva-sankciju-i-smenu-aleksandra-martinovica-sa-cela-skupstinskog-odbora/>.

⁸⁴ Manojlović, M. (2022), *Govori u Narodnoj skupštini Srbije – Diskursi o EU i stranim državama*, Beograd, CRTA.

⁸⁵ Radio slobodna Evropa, Poslanici Vučićeve stranke predlažu rezoluciju o osudi nasilja nad demonstrantima u EU, 22. decembar 2021.

⁸⁶ Na primer, sednice Odbora za kontrolu službi: 13, 14. i 15. sednica na kojoj su razmatrani izveštaji BIA, VBA i VOA (2. decembar 2021), 10. 11. i 12. sednica sa temom izveštaja VBA, VOA i Generalnog inspektora za vojne službe (21. jul 2021), 8. i 9. sednica (20. maj 2021), 4. i 5. sednica (23. februar 2021).

⁸⁷ Jedini zahtevi za poseban izveštaj je bio izveštaj o prisluškivanju predsednika, ali na sajtu skupštine nema informacija o rezultatima izveštaja, niti da li je organizovana diskusija.

⁸⁸ Videti: http://www.parlament.gov.rs/Šesta_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi_bezbednosti.40393.941.html.

⁸⁹ Videti: http://www.parlament.gov.rs/Deseta_11_i_12_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi_bezbednosti.42326.941.html.

⁹⁰ Videti: http://www.parlament.gov.rs/Druga_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi_bezbednosti.39618.941.html.

obaveštajne agencije (VOA) tretirani kao tajni podaci. Jedino su sednice na kojima su razmatrani izveštaji o radu MUP-a, dostupne javnosti preko internet stranice Narodne skupštine.

2. PROPUŠTENE PRILIKE ZA NADZOR I PRILIKA ZA UNAPREĐENJE PRIMENOM NOVE METODOLOGIJE PROŠIRENJA EU

Nadležni odbori nisu ni u ovom izveštajnom periodu razmotrili predloge budžeta ministarstava i službi čiji rad kontrolišu, niti ispitivali rizične oblasti za korupciju i zloupotrebu institucija bezbednosti, kao što su poverljive nabavke⁹¹ i selekcija i ponašanje rukovodećih kadrova u ovim institucijama. Propuštene su prilike da se ispitaju konkretni slučajevi koji ukazuju na zloupotrebu resursa i nepravilnosti u radu ključnih institucija bezbednosti.

Evropska unija bi trebalo da, u Srbiji i drugim zemljama Zapadnog Balkana, primeni iskustvo iz Severne Makedonije, u kojoj je prepoznato da je nedelanje i simuliranje skupštinske i sudske kontrole i nadzora od strane nezavisnih državnih organa podržalo zloupotrebu institucija bezbednosti za zarobljavanje države⁹². Komparativno iskustvo iz zemalja u kojima je došlo do urušavanja demokratije, takođe, pokazuju da je sektor bezbednosti neizostavna meta zarobljavanja države⁹³. Stoga, predlažemo da EU iskoristi novu metodologiju proširenja da analizu civilne kontrole sektora bezbednosti sagledava tako da pored rada Skupštine budu obuhvaćeni i drugi nadzirači sektora bezbednosti (sudovi, nezavisni državni organi), kao i da preventivno analizira indikatore rizika za zloupotrebu sektora bezbednosti u političke svrhe. Evropska unija ima priliku da primenom nove metodologije proširenja bolje prati vezu između učinka ključnih pravosudnih, policijskih i bezbednosnih institucija u poglavljima 23, 24 i 31 i (nedostatka) funkcionisanja mehanizama demokratske kontrole i upravljanja sadržanim u drugim delovima Klastera 1 – Osnove (na primer, funkcionisanje demokratskih institucija, reforma javne uprave, javne nabavke, finansijska kontrola i statistika). Uspostavljanje veza između primene različitih politika unutar Klastera 1 su uslov za podršku profesionalnom, efikasnom i delotvornom sektoru bezbednosti.

3. PREPORUKE

- Neophodno je obustaviti pretnje i napade na aktore koji kritički preispituju rad izvršne vlasti, kao i adekvatno sankcionisati poslanike koji su svojim govorima u Skupštini targetirali opozicione političare, medije, civilno društvo i druge javne ličnosti.
- Potrebno je obezbediti kvalitetne rasprave na plenarnim sednicama i sednicama nadležnih odbora o pitanjima iz poglavlja koja se tiču sektora bezbednosti (poglavlja 23, 24 i 31), kao i rasprave drugih tema u Klasteru 1 – Osnove.

⁹¹ Odbor za kontrolu službi je na osmoj i devetoj sednici, 20. maja 2021. godine, razmatrao Izveštaj BIA o nabavkama dobara, usluga i radova za 2020. godinu. Pošto izveštaj sa sednice ne sadrži nikakvu informaciju o rezultatima diskusije, nismo sigurni da li su razmatrane samo javne nabavke ili i poverljive. Nema informacija da su se odbori bavili poverljivim nabavkama MUP-a, MO, niti VBA i VOA, iako je ovo prepoznato kao jedno od najrizičnijih oblasti za korupciju.

⁹² European Commission, The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015, (Pribe izveštaj), 2015, str. 4.

⁹³ Stojanović Gajić, S. and D. Pavlović (2021), State Capture, Hybrid Regimes and Security Sector Reform, *Journal of Regional Security*, 16(2):89-126.

- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bi trebalo da suštinski razmatraju izveštaje o radu MUP, MO, BIA, VBA i VOA, kao i da se proaktivno bave radom institucija bezbednosti i pokreću istrage o značajnim događajima ili aferama koji ukazuju na potencijalne zloupotrebe policije, vojske i službi u političke svrhe.
- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove bi trebalo da zatraži izveštaje od Sektora unutrašnje kontrole o pojedinačnim slučajevima, kao što su postupanje policije tokom ekoloških protesta održanim krajem 2021. godine, organizuje raspravu u okviru Odbora i uputi konkretne preporuke nadležnim državnim organima i organizacijama kako bi se onemogućila neproporcionalna upotrebe sile protiv građana i upozna javnost o tome. Oba odbora nadležna za nadzor sektora bezbednosti bi trebalo da ispituju korišćenje posebnih istražnih mera i konkretne afere i navode o njihovoj zloupotrebi za zastrašivanje kritičara vlasti.
- Potrebno je suštinski uključiti građansko društvo u proces reformi sektora bezbednosti, što neće biti ostvarljivo ukoliko se ne obustave kontinuirani napadi, pretnje i pritisci na građansko društvo, medije i sve druge kritičke glasove u društvu.
- Evropska unija bi trebalo da prati vezu između učinka ključnih pravosudnih, policijskih i bezbednosnih institucija u poglavljima 23, 24 i 31 i (nedostatka) funkcionisanja mehanizama demokratske kontrole i upravljanja sadržanim u drugim delovima Klastera 1 – Osnove (na primer, funkcionisanje demokratskih institucija, reforma javne uprave, javne nabavke, finansijska kontrola i statistika).
- Evropska unija bi trebalo da posveti više pažnje radu Narodne skupštine i insistira na kontroli rada sektora bezbednosti. Posebno je važno ispratiti da li Skupština aktivno doprinosi ispunjenju prelaznih merila iz poglavlja 23 i 24 koje se tiču sektora bezbednosti i da li ocenjuje kvalitet skupštinskog nadzora sa naglaskom na:
 - a) kvalitet rasprava u plenumu i nadležnim odborima i pokušajima stvaranja društvenog konsenzusa o ključnim pretnjama i osnovnim vrednostima koje treba zaštititi;
 - b) kredibilitet i funkcionalnost skupštinskog zakonodavnog i nadzornog rada analizom njegovog uticaja na poboljšanje transparentnosti sektora bezbednosti i sistema koji garantuju zakonitost, efikasnost i delotvornost upravljanja institucijama bezbednosti;
 - c) da li nadležni odbori proaktivno ispituju oblasti visokog rizika za zarobljavanje države u sektoru bezbednosti, kao što su prismostra i primena drugih specijalnih istražnih mera, poverljive nabavke, pristrasnost u upravljanju ljudskim resursima i izbor rukovodstva, (nezavisnost rada unutrašnje kontrole i drugih antikorupcijskih mehanizama u sektoru bezbednosti).

REFORMA JAVNE UPRAVE⁹⁴

1. REFORMA JAVNE UPRAVE NA CENTRALNOM NIVOU VLASTI

Početak aprila 2021. godine, Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju reforme javne uprave za desetogodišnji period (od 2021. do 2030. godine), sa Akcionim planom za period 2021-2025. godine.⁹⁵ Proces izrade nove Strategije je pokrenut u poslednjem kvartalu 2019. godine, dok su u Posebnoj radnoj grupi za razvoj nove Strategije učestvovali i predstavnici civilnog društva na osnovu oglašenog javnog konkursa. Predlog Strategije je bio otvoren za javnu raspravu u periodu od 10. do 30. decembra 2020. godine, a izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi je objavljen na internet stranici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.⁹⁶

Akcionni plan Strategije reforme javne uprave razrađuje mere, aktivnosti i pokazatelje učinka za tri oblasti reforme javne uprave: državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, pružanje usluga i odgovornost i transparentnost vlasti. Za preostale oblasti reforme koje se odnose na kreiranje javnih politika, upravljanje javnim finansijama, i sistem lokalne samouprave, usvojena su tri posebna programa:

- 1) Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025. godine, Vlada je usvojila u junu 2021. godine. Izveštaj sa javne rasprave je objavljen u istom mesecu i sadrži i informacije o održanim konsultacijama u okviru Dijaloga o politici upravljanja javnim finansijama.⁹⁷
- 2) Program za reformu sistema lokalne samouprave za period 2021-2025. godine je usvojen u julu 2021. godine.⁹⁸ Izveštaj o javnoj raspravi, održanoj u martu 2021. godine, dostupan je na stranici nadležnog Ministarstva.⁹⁹
- 3) Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021-2025. godine, usvojen je u novembru 2021. godine, za koji je takođe objavljen izveštaj o uključivanju zainteresovanih strana u proces razvoja.

Prema nacrtu Godišnjeg izveštaja o sprovođenju Strategije reforme javne uprave za 2021. godinu, ukupno je ostvareno 48% aktivnosti, 82% mera i 92% ciljeva na nivou Strategije, uključujući i tri programa.¹⁰⁰

Kao i u prethodnom periodu, uspeh u sprovođenju reforme javne uprave (RJU) i dalje predstavlja jedan od ključnih zadataka u daljem procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Prema novoj

⁹⁴ Miloš Đinđić, Centar za evropske politike

⁹⁵ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/saopštenja/usvojena-nova-strategija-reforme-javne-uprave/?script=lat>.

⁹⁶ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/pocetak-javne-rasprave-o-predlogu-strategije-reforme-javne-uprave-za-period-2021-2030-i-ap-za-period-2021-2025/?script=lat>.

⁹⁷ Program i izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi dostupni su na: <https://www.mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm1-1>.

⁹⁸ Program dostupan na: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/program-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji-za-period-od-2021-do-2025-godine/?script=lat>.

⁹⁹ Izveštaj dostupan na: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/pocetak-javne-rasprave-o-predlogu-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji-sa-akcionim-planom-za-period-2021-2023-godine/>.

¹⁰⁰ Nacrt izveštaja dostupan na: <https://rju.gov.rs/dokumenti/>.

metodologiji procesa proširenja za Zapadni Balkan, potrebno je sa više kredibiliteta posvetiti se fundamentalnim reformama, među kojima je i adekvatno funkcionisanje demokratskih institucija i javne uprave. Samim tim, reforma javne uprave, kao deo političkih kriterijuma u procesu pristupanja, svrstana je u prvi klaster fundamentalnih reformi, zajedno sa ekonomskim kriterijumima i vladavinom prava, odnosno poglavljima 23 i 24.

1.1. Izrada i koordinacija javnih politika¹⁰¹

Prema preliminarnim rezultatima praćenja reforme javne uprave na projektu WeBER2.0, zabeležen je ograničen napredak u minulom periodu u pogledu transparentnosti i javne dostupnosti informacija o radu Vlade. Iako je istraživanjem utvrđeno da su godišnji izveštaji o radu Vlade javno dostupni za dve uzastopne godine unazad, za 2019, odnosno 2020. godinu, pronalaženje izveštaja zahteva značajan napor imajući u vidu da Vlada nije opredelila jednu stranicu na svom sajtu na kojoj bi postavila sve godišnje izveštaje. Situacija je nepromenjena kada je o reč o sadržaju ovih izveštaja s obzirom da se još uvek sastavljaju kao zbir izveštaja pojedinačnih organa uprave, gotovo bez ikakve reference na rad Vlade u celini. Takođe, jezik korišćen u ovim izveštajima ostaje neprilagođen građanima, niti sadrži bilo kakve grafičke prikaze koje bi aktivnosti Vlade predstavile na jednostavan i građanima razumljiv način. Uprkos tome što se u izveštajima nalaze prilično detaljne kvantitativne i kvalitativne informacije o radu pojedinačnih organa uprave, u pogledu rada Vlade kao kolektivnog organa postoje podaci prevashodno o predloženim i usvojenim pravnim aktima. Nedostajuća praksa razdvajanje podataka na osnovu pola ostaje prisutna u ovim izveštajima i samo par organa obelodanjuje podatke klasifikovane na taj način. Takođe, još uvek nema nikakvih informacijama o Vladinim aktivnostima i rezultatima koje su dostupne u formatu otvorenih podataka.

Praksa objavljivanja izveštaja o Vladinim planskim dokumentima ostaje nepromenjena i ovi izveštaji se samo delimično objavljuju. Jedan od najvećih zabeleženih problema je taj što Ministarstvo za evropske integracije, još od perioda jul - septembar 2019. godine, nije objavilo nijedan izveštaj o realizaciji Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU.

S druge strane, Vlada Srbije redovno, na nedeljnom nivou, objavljuje saopštenja za javnost. Saopštenja su uglavnom pisana na način koji je prilagođen građanima i često već u naslovu obaveštavaju javnost o najvažnijim odlukama koje je Vlada donela. Ipak, primetno je da je praksa sačinjavanja saopštenja za javnost selektivna u pogledu tema koje pokrivaju i dokumenata koje sumiraju. Na primer, predlozi zakona koji se odnose na međunarodne ugovore o zajmovima ili akti koji se tiču fiskalnih pitanja su uglavnom ostavljeni bez ikakvog pojašnjenja u saopštenjima za javnost.

Transparentnost odlučivanja na sednicama Vlade i dalje predstavlja veliki problem u ovoj oblasti. Od prvog avgusta 2021. do 1. februara 2022. godine, održana je 41 sednica vlade, od kojih su devet bile pod potpunim velom tajnosti, bez ikakve javno dostupne zabeleške da su uopšte i održane. Pored ovih „nevidljivih sednica“, u posmatranom periodu, Vlada nije objavila nijedan dnevni red ili zapisnik, što je samo nastavak višegodišnje loše prakse. Pravni akti (poput uredbi i odluka) koje Vlada usvaja se često objavljuju, ali i dalje ostaje problem da u odsustvu dnevnih redova i zapisnika

¹⁰¹ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se na preliminarne rezultate istraživanja Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0, u okviru trećeg po redu ciklusa praćenja reforme javne uprave koji je započeo u januaru 2022. godine. Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

nije moguće utvrditi da li svi usvojeni akti učinjeni javno dostupnim. Sa druge strane, nije retko da se pojedini usvojeni akti pominju u saopštenjima za javnost, ali nisu javno dostupni, kako na sajtu Vlade tako i u Službenom glasniku. Ovo je naročito primetno kada govorimo o zaključcima Vlade – aktima koji se često koriste za donošenje odluka koje mogu imati dalekosežne posledice po društvo, a za koje Zakon o Vladi ne propisuju eksplicitnu obavezu objavljivanja.

Uprkos odredbama Zakona o planskom sistemu koje predviđaju obavezu sprovođenja konsultacija u svim fazama razvoja dokumenata javnih politika (DJP) i propisa, javne rasprave, koje se sprovode na samom kraju procesa izrade, i dalje predstavljaju najčešći vid uključivanja civilnog društva i stručne zajednice u kreiranje politika. Ipak, u odnosu na prethodni period, obim sprovođenja konsultacija se povećao u poređenju sa poslednjim ciklusom merenja, s obzirom da je neki vid konsultacija (bilo konsultacije sa zainteresovanim stranama ili javne rasprave) održan za 80% DJP i 56% predloga zakona usvojenih u drugoj polovini 2021. godine (u odnosu na 54% za DJP i 35% za predloge zakona usvojenih u drugoj polovini 2019. godine). Kada su u pitanju konsultacije u ranim fazama pre izrade nacрта DJP i propisa, analiza na istom uzorku upućuje na i dalje nisko, ali povećano uključivanje u ranoj fazi procesa izrade (za 33% dokumenata, posmatrano zajedno). Dodatno, iako su izveštaji o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama dostupni u oko 80% slučajeva, kvalitet izveštavanja je još uvek nezadovoljavajući – od ukupno 35 analiziranih izveštaja, 16 je sadržalo komentare učesnika i povratne informacije o njihovom statusu. Nadležni organi su čak u 12 izveštaja obavestili da će pristigli komentari biti uzeti u obzir, ne navodeći ni komentare ni njihov status. I pored povećanog obima sprovođenja konsultacija, sugestije civilnog društva i stručne javnosti se i dalje uglavnom odbijaju – 62% od svih komentara u analiziranim izveštajima koji su transparentno i jasno navedeni – te je uticaj konsultacija na ishod procesa izrade javnih politika i dalje ograničen.

Samim tim, kao što je navedeno u prethodnoj Knjizi preporuka, i dalje je neophodno raditi na redovnom sprovođenju konsultacija sa zainteresovanim stranama, kao i javnih rasprava na sve nacрте dokumenata javnih politika i zakona. Takođe, to podrazumeva i uvođenje prakse sistematičnog i uniformnog izveštavanja, kako bi se jasno sagledati rezultati učešća javnosti. Sa uvođenjem novog portala e-Konsultacije, učinjen je iskorak u ovom pravcu, ali rezultati primene portala tek treba da se utvrde u narednom periodu.

Konačno, u pogledu korišćenja podataka eksternih aktera u procesu izrade javnih politika, utvrđeno je da većina dokumenata koji se trenutno sprovode u tri analizirane oblasti uključuje nalaze zasnovane na dokazima koje su proizvele organizacije civilnog društva (OCD), instituti, univerziteti itd.¹⁰² Na primer, Strategija za prevenciju i zaštitu od diskriminacije za period 2022-2030. godine sadrži čak 84 referenci ka publikacijama i istraživanjima civilnog društva. Još jedan primer dobre prakse je novousvojena Strategija za rodnu ravnopravnost koja obuhvata više od 60 referenci. Uprkos tome, određeni broj usvojenih strategija i programa se ne pozivaju na nalaze OCD-a ili podatke drugih aktera. Kada je reč o *ex ante* dokumentima proizvedenim u procesu donošenja propisa, postoji mali broj dobrih primera gde se predlagač zakona pozivao na nalaze civilnog društva u obrazloženjima ili analizi efekata propisa.

¹⁰² Borba protiv diskriminacije, zaštita životne sredine, mediji i informisanje.

1.2. Odgovornost¹⁰³

Praksa proaktivnog informisanja javnosti od strane organa državne uprave ostaje veoma neujednačena. I dok su različite informacije i dokumenti uglavnom lako dostupni onlajn, još uvek nema dovoljno napora da se prilagode jeziku građana. Organi iz uzorka, kao i prethodnih godina, u većini slučajeva nisu objavljivali godišnje izveštaje, primetan je i nedostatak izveštaja o izvršenju budžeta za prethodnu kalendarsku godinu kod polovine analiziranih organa, dok se građanski vodiči kroz budžet organa državne uprave gotovo po pravilu ne objavljuju.¹⁰⁴ Takođe, objavljivanje podataka u otvorenom formatu je i dalje retkost, uz pojedine izuzetke. Treba istaći da organi državne uprave uglavnom nemaju posebne kontakt tačke za saradnju sa civilnim društvom, već se komunikacija ka civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama gotovo isključivo odvija preko poziva za javne rasprave i konsultacije. Kada je u pitanju ažurnost u objavljivanju analiza i studija o javnim politikama iz njihovog delokruga, većina organa redovno objavljuje pojedine podatke i analize, ali kao i u slučaju drugih javno dostupnih informacija, takve publikacije nisu prilagođene nestručnoj, zainteresovanoj javnosti, makar u vidu priloženih tekstova koji bi olakšali upoznavanje sa takvim materijalima i objasnili njihovu svrhu.

1.3. Pružanje usluga¹⁰⁵

Analiza sajtova pružalaca pet administrativnih usluga je potvrdila opšti nedostatak transparentnosti o postupanju sa povratnim informacijama korisnika.¹⁰⁶ Drugim rečima, u tekućem ciklusu merenja, pružaoci nisu obelodanili ni elementarne podatke o tome šta korisnici misle o uslugama koje dobijaju, te se u ovom pogledu još uvek ne može govoriti o korisnički orijentisanoj politici pružanja usluga kroz redovno i lako dostupno objavljivanje podataka o iskustvu građana i privrede. Međutim, kada je reč o onlajn dostupnosti osnovnih informacija i uputstava za dobijanje administrativnih usluga, situacija je dosta drugačija. Većina nadležnih pružalaca objavljuje, putem svojih internet stranica ili putem portala eUprava, lako dostupne informacije o proceduralnim aspektima, pravima i obavezama, kontaktima, lokaciji, neophodnoj dokumentaciji i naknadama.

1.4. Preporuke

Iako je po gorenavedenim temama RJU došla do određenih pomaka kada su pojedine prakse u pitanju (kao što je redovnost i javna dostupnost godišnjeg izveštavanja Vlade Republike Srbije ili povećanje obima konsultacija sa zainteresovanim stranama i javnih rasprava o DJP i propisima), preporuke za 2021. godinu, u većem delu ili celosti, nisu ispunjene, te se samim ponavljaju u ovoj Knjizi preporuka:

¹⁰³ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se na preliminarne rezultate istraživanja Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0, u okviru trećeg po redu ciklusa praćenja reforme javne uprave koji je započeo u januaru 2022. godine. Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹⁰⁴ Istraživanje je rađeno na uzorku od sedam organa državne uprave: Ministarstvo privrede, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, Ministarstvo finansija, Uprava za agrarna plaćanja, Sekretarijat za zakonodavstvo i Nacionalna služba za zapošljavanje.

¹⁰⁵ Svi nalazi i preporuke oslanjaju se na preliminarne rezultate istraživanja Centra za evropske politike u okviru projekta WeBER2.0, u okviru trećeg po redu ciklusa praćenja reforme javne uprave koji je započeo u januaru 2022. godine. Više informacija na <https://www.par-monitor.org/>.

¹⁰⁶ Izdavanje lične karte i pasoša, registracija vozila, upis nepokretnosti, registracija privrednog subjekta, kao i prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost.

- u cilju veće transparentnosti rada Vlade i uvida javnosti, i dalje je neophodno da Vlada sve planske dokumente i izveštaje o njihovom sprovođenju objavljuje u celosti, redovno i na lokaciji koje je lako dostupna i koja omogućuje transparentnosti izveštavanja u kontinuitetu;
- potrebno je redovno i konzistentno objavljivanje dnevnih redova i zapisnika sa sednica Vlade, koje još uvek nedostaje, kako bi se omogućilo precizno utvrđivanje broja i vrste odluka koje je Vlada usvojila i koje je trebalo javno da objavi;
- preporuka Evropskoj komisiji da kontinuirano insistira na većoj transparentnosti u radu Vlade i dalje važi, budući da je javno objavljivanje svih ključnih dokumenata i odluka suštinsko za dalji napredak Srbije u procesu pristupanja Evropske unije;
- pored redovnog sprovođenja konsultacija sa zainteresovanim stranama i javnih rasprava na sve nacрте dokumenata javnih politika i zakona, počevši od rane faze procesa kreiranja javnih politika u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, neophodno je uvesti praksu sistematičnog i uniformnog izveštavanja o njihovom sprovođenju u celoj državnoj upravi, kako bi se jasno sagledati rezultati učešća javnosti;
- prilikom učešća u javnim konsultacijama i javnim raspravama, kao i prilikom praćenja njihovog sprovođenja, preporučuje se organizacijama civilnog društva da nastave sa naglašavanjem potrebe za uniformnim izveštavanjem o sprovedenim konsultacijama/javnim raspravama; to podrazumeva da se na jasan i precizan način popišu učesnici, pojedinačni doprinosi i komentari, kao i odgovori nadležnih organa;
- u cilju jačanja transparentnosti rada, neophodno je da organi državne uprave, kao i drugi organi i organizacije, objavljuju sve ključne dokumente, podatke i informacije koje svedoče u rezultatima njihovog rada – to se, pre svega, odnosi na izveštaje o radu i finansijske izveštaje, koji bi prikazali ključne informacije na način koji je prilagođen građanima;
- dodatno, osim u konkretnim, zakonom jasno definisanim slučajevima, poželjno je uvesti pravilo da se na internet stranicama organa proaktivno objavljuju svi ili većina dokumenata, podataka i informacija koji nastaju u njihovom radu, uključujući i njihovu objavu u mašinski čitljivom formatu;
- u oblasti pružanja usluga, potrebno je započeti sa praksom proaktivnog objavljivanja povratnih informacija korisnika o kvalitetu usluga koje dobijaju, u cilju unapređenja njihovog iskustva;
- s tim u vezi, još jednom se preporučuje da državna uprava razvije opšti plan ispitivanja zadovoljstva korisnika usluga na sistemskom nivou i na standardizovan način, tako da sve institucije koje pružaju usluge, kao i portal eUprava, uspostave i široko promovišu kanale za povratnu informaciju koji su lako dostupni i jednostavni za korišćenje.

2. REFORME JAVNE UPRAVE NA LOKALNOM NIVOU VLASTI¹⁰⁷

2.1. Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Preliminarni nalazi ukazuju da gradovi i opštine nemaju posebne planske dokumente u čijem fokusu se nalazi unapređenje rada lokalne administracije. Ipak, u 11 od 17 jedinica lokalne samouprave (JLS), koliko je obuhvaćeno istraživanjem, na nivou specifičnih ciljeva ili mera u okviru drugih planskih dokumenata, pojavljuju se određeni aspekti unapređenja rada lokalne uprave. U pitanju su, po pravilu, planovi razvoja ili održivih razvoja opština i gradova i lokalni antikorupcijski planovi. Kada je reč o konsultacijama sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama prilikom izrade ovih dokumenata, preliminarni nalazi ukazuju da je u šest JLS-a bio sproveden konsultativni proces, barem formalno, dok je u četiri JLS-a bilo otvorenih javnih poziva koji su omogućili što širi obuhvat zainteresovanih strana. U domenu uključivanja organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske, odnosno opštinske uprave, nalazi ukazuju da u lokalnoj upravi nigde nije uspostavljena takva praksa.

2.2. Izrada i koordinacija javnih politika

Kada je reč o oblasti izrada i koordinacija politika, preliminarni nalazi ukazuju da u lokalnim upravama postoji nedostatak znanja, kapaciteta i svesti o značaju inkluzivnog i transparentnog procesa kreiranja planskih dokumenata i donošenja odluka. U više od polovine JLS-a je identifikovano potpuno odsustvo transparentnosti rada gradskih/opštinskih veća i pripreme nacрта i predloga odluka u JLS-u. Svega četiri JLS-a objavljuju unapred informacije o održavanju sednica veća, dok predloge odluka i drugih usvojenih akata objavljuje sedam JLS-a, a samo dve objavljuju osnovne informacije o nacrtima i predlozima odluka u formi koja je prilagođena široj javnosti, odnosno građanima. Javne konsultacije, kao vid uključivanja zainteresovane javnost prilikom kreiranja akata, uopšte se ne sprovode u šest JLS-a, dok je situacija znatno lošija kada se analiziraju proaktivnost, uniformisanost i predvidivost objavljivanja informacija o konsultacijama i izveštavanjima o sprovedenim konsultacijama. Konsultacije u ranoj fazi izrade akata su identifikovane u svega četiri JLS-a. Ovi nalazi se poklapaju i sa rezultatima ankete građana, koji ukazuju da je svega 25% ispitanika, na bilo koji način, bilo uključeno u proces donošenja odluka.

2.3. Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Nalazi iz ankete građana, koja je sprovedena u okviru projekta, ukazuju na veliki problem u procesu zapošljavanja službenika u lokalnim upravama. Samo 17% građana smatra da se službenici u njihovoj gradskoj/opštinskoj upravi zapošljavaju prema kvalifikacijama, stručnosti i sposobnostima, dok čak 83% smatra da su prilikom zapošljavanja ključne političke ili lične veze, od

¹⁰⁷ Svi nalazi i preporuke se oslanjaju na preliminarne rezultate istraživanja u okviru projekta „Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu“, koji sprovodi Centar za evropske politike zajedno sa partnerima (Centar za ravnomerni regionalni razvoj iz Beograda, Nacionalna koalicija za decentralizaciju iz Niša i Ekološki centar Stanište iz Vršca). Monitoring reforme javne uprave se sprovodi u 17 jedinica lokalne samouprave. Proces monitoringa će trajati do kraja juna 2022. godine, a u ovom pregledu su predstavljeni preliminarni nalazi u oblastima koje su obuhvaćene istraživanjem do kraja marta 2022. godine. Dodatno, u pregledu se navode i ključni nalazi iz istraživanja stavova građana o radu lokalnih upravi koje je u periodu jun - novembar 2021. sprovedeno terenski u 17 gradova i opština u Srbiji i onlajn u celoj Srbiji putem portala www.pratimja.rs, na ukupnom uzorku od 5.024 ispitanih građana i građanki Srbije.

čega 22% kao glavne navodi lične veze i poznanstva službenika, a čak 78% smatra da su najvažnije političke veze.¹⁰⁸

Nalazi u oblasti jačanja integriteta i sprečavanja korupcije, ukazuju da su skoro sve JLS usvojile Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, kao i da su skoro u svim JLS-ima formirane žalbene komisije čiji je mandat da odlučuju u drugom stepenu o pravima i dužnostima službenika. Ipak, primetno je da veliki broj gradova i opština ne prati precizno primenu Kodeksa, niti priprema izveštaje o njegovom sprovođenju. Kada je reč o lokalnim antikorupcijskim planovima, nalazi ukazuju da ih je samo polovina JLS-a usvojila. Od JLS-a koje imaju usvojen Lokalni antikorupcijski plan, samo u pet je uspostavljen sistem praćenja primene i izveštavanja, bilo kroz lokalni antikorupcijski forum ili neko drugo radno telo.

2.4. Odgovornost

Preliminarni nalazi istraživanja o proaktivnosti lokanih uprava u objavljivanju dokumenata i informacija na zvaničnim internet stranicama, ukazuju da u ovoj oblasti postoji veliki prostor za unapređenje. Svega polovina JLS-a, čije internet stranice su analizirane, ima organizacionu šemu i predstavljene nadležnosti po organizacionim jedinicama, dok je nešto bolja situacija sa kontakt podacima organizacionih jedinica. Kada je reč o aktima JLS-a, poput Statuta, Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i Informatora o radu, iako više od polovine JLS-a objavljuje ove dokumente, problem se uočava prilikom njihovog pronalaženja na stranici.

Mali je broj JLS-a u kojima građani mogu lako da dođu do ovih dokumenata. Takođe, u određenom broju JLS-a, u kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina, beleži se nedosledno i nepotpuno objavljivanje dokumenata i na tim jezicima.

2.5. Preporuke:

- JLS bi, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, trebalo da usvoje posebna planska dokumenta koja za cilj imaju unapređenje rada lokalne administracije, a koja bi bila usklađena sa ciljevima i merama predviđenim planskim dokumentima Vlade Srbije i to: Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji i Programom za reformu sistema lokalne samouprave;
- potrebno je da JLS unaprede proces informisanja javnosti o sednicama veća kroz uvođenje prakse blagovremenog objavljivanja dnevnog reda sednice veća, zapisnika sa održanih sednica, nacрта i usvojenih predloga odluka;
- potrebno je da JLS unaprede proces kreiranja dokumenata većim uključivanjem javnosti, kroz sprovođenje potpuno inkluzivnih i transparentnih procesa konsultacija, proaktivnog informisanja javnosti, konsultacija u ranoj fazi izrade akata i izveštavanje o održanim konsultativnim procesima;
- potrebno je da JLS unaprede proces praćenja i izveštavanja o primeni kodeksa ponašanja službenika i nameštenika, kroz uvođenje prakse pripreme redovnih godišnjih izveštaja i njihovim objavljivanjem;

¹⁰⁸ Istraživačkim tim će tokom aprila i maja 2022. godine analizirati proces zapošljavanja prema Metodologiji za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti.

- JLS koje nemaju Lokalni antikorupcijski plan bi trebalo da, u što kraćem roku, usvoje taj dokument i uspostave mehanizme za njegovo praćenje i izveštavanje o primeni;
- JLS koje su usvojile Lokalni antikorupcijski plan, ali nisu uspostavile mehanizme za praćenje primene i izveštavanje, trebalo bi da formiraju radno telo koje će uspostaviti sistem praćenja i redovnog izveštavanja o primeni plana;
- JLS koje u zvaničnoj službenoj upotrebi imaju i jezik nacionalne manjine bi, u najkraćem roku, trebalo da objave sve zvanične akte na internet stranici na svim jezicima u službenoj upotrebi;
- JLS koje na zvaničnim stranicama nemaju objavljene sve važeće akte koje se odnose na uređene gradske, odnosno opštinske uprave, trebalo bi da ih postave i to tako da budu lako dostupni; ovi akti uključuju barem Statut, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta;
- JLS koje na zvaničnim stranicama nemaju objavljen Informatora o radu bi trebalo da ih, u najkraćem roku, postave i to tako da budu lako dostupni javnosti;
- sve JLS bi trebalo na internet stranici da objave sve važeće planske dokumente i druge akte usvojene od strane gradskog/opštinskog veća ili skupštine grada/opštine;
- preporučuje se Evropskoj komisiji da u svojim ocenama stanja reforme javne uprave u Srbiji obuhvati celokupnu javnu upravu, odnosno da pored državne uprave uključi i stanje administrativnih reformi na lokalnom nivou vlasti, u meri u kojoj je to moguće.