

Izveštaj iz senke

Stanje demokratije u Srbiji 2018



EU-RS THINK TANK

Izveštaj iz senke

Stanje demokratije u Srbiji 2018

Izmenjeno i dopunjeno izdanje

A decorative graphic at the bottom of the page consists of two overlapping geometric shapes. The upper shape is a dark blue triangle pointing downwards, and the lower shape is a yellow triangle pointing upwards. They meet at a diagonal line that runs from the left edge towards the bottom right corner.

Urednik:
Nemanja Todorović Štiplija

Autori:
Nikola Burazer, Aleksandar Ivković

Asistenti:
Vukašin Živković, Mateja Agatonović

Dizajn:
Nemanja Nikolić

Priprema za štampu:
Bratislav Bojić

Štampa:
JO-GO Design Studio, Beograd

Fotografija:
© Tanjug / Oksana Toskić

Beograd, januar 2019.

Ova studija je objavljena u sklopu projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji“. Isključivo odgovorni za sadržaj studije su njeni autori.

Sadržaj:

Uvod.....	6
1.0 Demokratija.....	8
1.1 Izbori.....	8
1.2 Parlament.....	11
1.3 Upravljanje.....	12
1.4 Civilno društvo.....	15
2.0 Sloboda izražavanja.....	17
Centar savremene politike.....	20
European Western Balkans.....	21
Civilno društvo za unapređivanje pristupanja Srbije Evropskoj uniji.....	22

Uvod

Stanje demokratije je od izuzetno velike važnosti za države koje žele da postanu članice Evropske unije. Na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993, demokratija je postavljena kao jedan od ključnih uslova – danas poznatih kao kriterijumi iz Kopenhagena – koje države moraju da ispune kako bi mogle postati članice Evropske unije. Zajedno sa srodnim pitanjima poput vladavine prava i zaštite ljudskih prava i prava manjina, demokratija čini političke kriterijume iz Kopenhagena, dok se ekonomski kriterijumi odnose na postojanje i funkcionalnost tržišne privrede.

“Članstvo zahteva da država kandidat ostvari stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina”. Zaključci Evropskog saveta u Kopenhagenu, 21-22. jun 1993.

Pitanja koja se mogu shvatiti kao važna za stanje demokratije dotiču se mnogih oblasti i stoga se zakonodavstvo koje se na njih odnosi nalazi u brojnim pregovaračkim poglavljima. Demokratija, međutim, ne postoji kao posebno poglavlje u pregovaračkom procesu i stoga postoji opasnost da se ključna pitanja demokratičnosti određene države „izgube“ u kompleksnom i tehnički zahtevnom procesu pregovora.

Kako bi osigurala uspešnost i održivost reformi u ključnim oblastima vladavine prava, Evropska unija je, počevši sa pregovorima Crne Gore i Srbije, promenila mehanizam pregovora u vezi sa ovim oblastima, postavivši ključna poglavlja 23 i 24 u centar pregovaračkog procesa, zahtevajući od država mnogo više od samih zakonskih izmena. Takođe, ova poglavlja se otvaraju među prvima i zatvaraju poslednja, i postoji mehanizam po kome manjak napretka u njima može rezultirati blokiranjem otvaranja i zatvaranja drugih pregovaračkih poglavlja.

Međutim, ni novi pristup Evropske unije nije na adekvatan način odgovorio na problem stanja demokratije u državama kandidatima i potencijalnim kandidatima na Zapadnom Balkanu. Po mnogim parametrima, demokratičnost ovih država se umanjuje paralelno sa procesom evropskih integracija, a sama Evropska unija je često optuživana za „stabilokratiju“ – politiku davanja prednosti stabilnosti nad demokratijom, konkretno putem podrške nedemokratskim režimima u regionu radi ostvarenja određenih kratkoročnih političkih ciljeva Evropske unije.

U izveštajima Evropske komisije o zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima (ranije poznati kao izveštaji o napretku), pitanje demokratije obrađeno je na samom

početku ovih dokumenata, van konkretnih pregovaračkih poglavlja. Struktura ovih izveštaja je donekle izmenjena u najnovijem izveštaju iz aprila 2018. godine, ali se pitanje demokratije i dalje nalazi izdvojeno u odnosu na pregovaračka poglavlja i obuhvata ista pitanja: izbore, rad parlamenta, upravljanje i civilno društvo.

Stanje demokratije u Srbiji 2018 predstavlja izveštaj iz senke za oblasti obuhvaćene oblašću demokratije u izveštajima Evropske komisije za Srbiju. Njegov cilj jeste da pruži bolji uvid zainteresovanoj javnosti o tome kakvo je stanje u ovim oblastima i skrene pažnju na važnost ove teme za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Dopunjena verzija izveštaja Stanje demokratije u Srbiji 2018 obuhvata period od 1. novembra 2017. do 31. oktobra 2018. godine, i pomenuta pitanja iz oblasti demokratije – izbore, parlament, upravljanje i civilno društvo – kao i pitanje slobode medija, koje, iako ne spada u oblast demokratije u izveštajima Evropske komisije, stoji u čvrstoj vezi sa ovim pitanjima i prethodno se takođe nalazilo izdvojeno od pregovaračkih poglavlja, u delu koje se ticalo političkih kriterijuma iz Kopenhagena. Ono je, poput prethodno pomenutih oblasti, takođe obrađeno u skladu sa strukturom izveštaja Evropske komisije.

Centar savremene politike (European Western Balkans) je prethodno, u saradnji sa Institutom za saradnju i razvoj iz Tirane i uz podršku Evropskog fonda za Balkan, izradio sličan izveštaj za 4 zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji na Zapadnom Balkanu, „Demokratija u razvoju: Izveštaj iz senke o kriterijumima iz Kopenhagena u zemljama kandidatima za članstvo na Zapadnom Balkanu“, koji je obuhvatao period od 1. novembra 2016. do 31. oktobra 2017. godine. Metodologija razvijena za potrebe tog istraživanja korišćena je i prilikom izrade Stanja demokratije u Srbiji 2018.

1. Demokratija

1.1. Izbori

Izbori za odbornike Skupštine grada Beograda bili su najznačajniji u posmatranom periodu. Iako u pitanju nisu bili izbori na nacionalnom nivou, njihov značaj je svakako bio veći od „običnih“ lokalnih izbora, s jedne strane zbog veličine samog grada (1,6 miliona stanovnika, odnosno 25% biračkog tela) i njegovog ekonomskog značaja, a sa druge i mogućnosti uticaja na političku dinamiku na nacionalnom nivou.

Pri izlaznosti od oko 51%, ubedljivu pobjedu je sa osvojenih 44,96% odnela je lista „Aleksandar Vučić – Zato što volimo Beograd“, koja je nosila ime predsednika Republike i vladajuće Srpske napredne stranke. Još tri liste su prešle cenzus: ona predvođena bivšim gradonačelnikom Draganom Đilasom, koga su podržali Pokret

slobodnih građana i Narodna stranka, sa 18,95% glasova, predsednik opštine Novi Beograd Aleksandar Šapić sa nešto manje od 9,01% glasova i SPS-JS sa 6,13%.¹²

Sam izborni dan, 4. mart 2018, protekao je uglavnom u skladu sa propisima. Međutim, manje nepravilnosti uočene su na oko 8% izbornih mesta.² Najčešće su bile nedovoljan broj glasačkih listića na izbornom mestu, nepravilno korišćenje UV spreja, nedostatak kontrolnog listića u kutiji i kašnjenje sa otvaranjem biračkog mesta, ali i vođenje paralelne evidencije glasalih, slikanje popunjenih listića mobilnim telefonom i veći broj listića u kutiji od broja glasalih.

Ipak, predizbornu kampanju obeležile su mnoge od manjkavosti i nepoštovanja demokratskih standarda koje je obradio i prethodni izveštaj. Najpre, do samog raspisivanja javnost se držala u neizvesnosti oko toga da li će uz redovne beogradske biti raspisani i parlamentarni izbori, što je u određenoj meri onemogućilo koherentno delovanje opozicionih aktera.

Na glasačkom listiću našle su se 24 izborne liste, i to čak 8 lista predstavnika nacionalnih manjina. Njihovo učešće u dobroj veri može se dovesti u sumnju kada se uzme u obzir da samo jedna nacionalna manjina u Beogradu (Romi) čini preko 0,6% populacije, dok prirodni izborni prag čini 0,91% glasova.³ Osim toga, pojedine izborne liste, kao što je „Dosta je bilo krađe, korupcije i lopovluka – Radulović Milorad“ optužene su, zbog sličnosti naziva sa drugim pokretima, za pokušaj zbunjivanja i obamne glasača.

Ove izbore obeležila je veoma upadljiva funkcionerska kampanja – učešće državnih i lokalnih zvaničnika u predizbornim aktivnostima u korist jedne od strana. Prema podacima nevladine organizacije Transparentnost Srbija, posmatrani državni funkcioneri imali su, u toku četiri nedelje pred izbore, 339 aktivnosti, od toga 193 promotivne, što iznosi 60% više aktivnosti nego u posmatranom neizbornom periodu

¹ Izveštaj o ukupnim rezultatima izbora za odbornike Skupštine grada Beograda, održanim 4. marta

² . http://www.beograd.rs/images/file/9e061ffd10fa1cafe8ecc5dda21fc7ad_5309559660.pdf 2 „Preliminarni izveštaj o monitoringu izbornog dana“, CRTA, 2018, <http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/CRTA-posmatracka-misija-Izves%CC%8Ctaj-o-monitoringu-izbornog-dana-za-BG-izbore.pdf>

³ „Monitoring lokalnih izbora u Beogradu 2018 – finansiranje, postupanje državnih organa, funkcionerska kampanja i njeno medijsko praćenje“, Transparentnost Srbija, 2018, http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvestaj-o-izornoj-kampanji-2018-Beograd.pdf

4 Ibid. 5

Ibid.

6 „Belgrade Local Election, 2018 Report by the Centre for Free Elections and Democracy (CeSID)“, CeSID, 2018, http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Belgrade-Local-Election-2018_Report-by-CeSID.pdf

(avgust-septembar) i čak 72% više promotivnih aktivnosti.⁴ S druge strane, funkcionerske aktivnosti nisu uočene kod Aleksandra Šapića i Marka Bastaća, predsednika opštine Stari grad, iako su i oni vodili kampanju za ove izbore.

Sam predsednik Republike Aleksandar Vučić, iako formalno bez ikakvih ovlašćenja koje se tiču upravljanja prestonicom, pa samim tim i bez opravdanja za učešće u kampanji, ipak je to činio, što direktno – dajući ime izbornoj listi na kojoj se nije nalazio, kao i održavši nekoliko sastanaka sa građanima na različitim beogradskim opštinama, što indirektno – dominantnim medijskim prisustvom, dobrim delom posvećenom kritici članova opozicije kandidovanim na ovim izborima.

Može se tvrditi da je medijska slika bila donekle bolja u odnosu na predsedničke izbore 2017, s obzirom na to da je ovoga puta bilo i individualnih predstavljanja, i sučeljavanja predstavnika vlasti i opozicije na RTS-u, Prvoj, N1, Studiju B i Vice-u (kandidat SNS-a nije se pojavio na N1). Međutim, izrazite razlike u medijskom prisustvu, kao i potrošenom novcu, pa i činjenici da su se funkcioneri vladajućih stranaka pojavili, u svojstvu zvaničnika, i tokom izborne tišine, pokazuje da je situacija u ovom aspektu daleko od demokratskih standarda.⁵

Problematičnost na beogradskim izborima uočena je i u radi nezavisnih institucija zaduženih za njihovo nesmetano sprovođenje. Pre svega, Gradska izborna komisija je tek posle skoro tri nedelje od raspisivanja kampanje dodelila akreditacije medijima, što znači da su sednice ovog tela pre toga bile zatvorene za javnost.⁶

Osim toga, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i ove godine je, kao i 2016. i 2017, odlučilo da ne vodi evidenciju o prisustvu aktera u političkim oglasima i vestima, već da samo odgovara na individualne optužbe. U tom kapacitetu zabranilo je jedan predizborni spot Srpske napredne stranke, ali je takođe, kako zaključuje CeSID, „propustilo da proaktivno i snažno pristupi sprečavanju neprikladnog ponašanja pojedinih medija“.⁴

Konačno, Narodna skupština Republike Srbije nije ispoštovala ustavnu odredbu prema kojoj redovno godišnje zasedanje počinje prvog radnog dana u martu, što je bio četvrtak, 1. mart, tri dana pre izbora u Beogradu.⁵ Ovo podseća na situaciju u toku predsedničkih izbora prethodne godine, kada se sednice Skupštine takođe nisu održavale, te su pripadnici opozicije tvrdili da im se na taj način uskraćuje kanal za komunikaciju s javnošću.

⁴ Ibid.

⁵ „Monitoring lokalnih izbora u Beogradu 2018 – finansiranje, postupanje državnih organa, funkcionerska kampanja i njeno medijsko praćenje“, Transparentnost Srbija, 2018, http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvestaj-o-izbornoj-kampanji-2018-Beograd.pdf

Osim u Beogradu, u toku perioda pokrivenog izveštajem lokalni izbori su se održali i na više drugih mesta u Srbiji. Posmatranje ovih izbora bilo je ograničeno, ali su neke nepravilnosti prijavljivane medijima i nadležnim organima prevazilazile one u glavnom gradu.

Kako u svom izveštaju navodi Transparentnost Srbija, funkcionerska kampanja vodila se i u Arandjelovcu, Boru i Sevojnu, u kojima su se izbori održali istog dana kada i u Beogradu. Broj poseta zvaničnika ovim mestima bio je višestruko veći nego tokom neizbornog perioda. Pred lokalne izbore u Majdanpeku, 2. septembra 2018, organizovan je skup na kom se obratio i predsednik Vučić, ponovo, kao predsednik Republike, bez ikakvih formalnih ovlašćenja u odnosu na rad lokalne samouprave.

Najdrastičnije kršenje izbornih pravila, međutim, dogodilo se na lokalnim izborima u Pećincima, u decembru 2017. Kako su pripadnici nevladine organizacije CRTA izvestili, po prvi put od 2000. godine nije bilo dozvoljeno nezavisno posmatranje izbora na bilo kom nivou. Pored toga, primećeno je vođenje nezvanične evidencije glasanja, sa više strana su iznete optužbe o kršenju tajnosti glasačkog procesa, a na pripadnike CRTE vršen je i dodatni pritisak, zbog koga su morali da se povuku iz Pećinaca.

Na svim izborima na lokalnom nivou ubedljivom većinom pobedila je Srpska napredna stranka.

1.2. Parlament

Kraj 2017. godine nedvosmisleno je obeležen donošenjem Zakona o budžetu za 2018. godinu bez rasprave u Narodnoj skupštini. Kako u svom izveštaju o otvorenosti Parlamenta podseća CRTA, poslanici vladajuće koalicije podneli su 400 amandmana na prvih nekoliko članova Zakona o budžetu, i potrošili svih 10 sati predviđenih za raspravu obrazlažući ih, da bi zatim povukli više od dve trećine preostalih amandmana, ne dozvolivši nijednom poslaniku opozicije da se obrati.⁶

Ovaj postupak, pored tradicionalnog probijanja roka za dostavljanje predloga Zakona o budžetu Skupštini (1. novembar), predstavlja izuzetno ozbiljno kršenje demokratskih procedura i principa. CRTA je transparentnost donošenja budžeta, najbitnijeg zakona u kalendarskoj godini, u svom izveštaju ocenila sa tek 19%. U znak protesta zbog ovog čina, sajt Otvorenog parlamenta, koji je pratio rad najvišeg zakonodavnog tela, nekoliko meseci bio je zacrtnjen, uz natpis: „Ovako izgleda kada nema otvorenog parlamenta.“ Sam izveštaj ocenjuje da je u 2017. godini otvorenost parlamenta, u koje se ubrajaju Narodna skupština Republike i Skupština Autonomne

⁶ „Otvorenost parlamenta u Srbiji 2017. Preporuke za unapređivanje stanja“, CRTA, 2018, <http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/07/Otvorenost-parlamenta-u-2017.godini-pdf.pdf>

Pokrajine Vojvodine, pogoršala, te je sa nivoa od 59% pala na 55%. Pod otvorenošću, pojašnjava CRTA u metodološkim napomenama, podrazumevaju se sledeći aspekti: transparentnost, pristupačnost, integritet i delotvornost.⁷

Donošenje zakona po hitnoj proceduri, problem koji je identifikovan u prošlogodišnjem izveštaju, i dalje je prisutan. Dok je u periodu od 1. novembra 2016. do 31. oktobra 2017. 50 zakona doneto po hitnoj, a samo 43 po redovnoj proceduri (što znači da je u 54% slučajeva redovno vreme za raspravu bilo ograničeno), od novembra 2017. zaključno sa oktobrom 2018. (Skupština nije zasedala u avgustu) taj je odnos 68 naspram 118. Procenat se, dakle, smanjio na 36% - što je ohrabrujuća tendencija – ali je i dalje suviše visok.⁸ Kontrolna funkcija Parlamenta i dalje je na zabrinjavajućem nivou. Prema statistici Otvorenog parlamenta, od novembra 2017. do oktobra 2018, u toku sednica, postavljeno je 307 poslaničkih pitanja. Predstavnicima izvršne vlasti pružili su odgovor samo na 37 (12%). Četiri puta, u martu, aprilu, septembru i oktobru 2018, predstavnici Vlade su prisustvovali sednici Skupštine u cilju odgovaranja na pitanja poslanika (2017. godine to se desilo samo jedanput, tako da je prisutno poboljšanje), što predstavlja kršenje člana 205. Poslovnika Narodne skupštine, koji ovu proceduru predviđa za svaki poslednji četvrtak u mesecu.⁹

Dominacija izvršne vlasti nad zakonodavnom takođe je očigledna kada se uzmu u obzir predloženi zakoni – od svih donetih u periodu pokrivenim izveštajem, Vlada je bila direktan predlagač za preko 95% njih. Ostatak je raspoređen na poslanike vladajuće koalicije i guvernera Narodne Banke Srbije. Nijedan zakon koji je usvojen nije predložio poslanik opozicije.¹⁰

1.3. Upravljanje

U toku perioda koji izveštaj pokriva nisu održani izbori na nacionalnom nivou, a Vlada Ane Brnabić je obeležila prvu godinu svog mandata. Međutim, došlo je do jedne značajne promene u sastavu kabineta – ministar finansija Dušan Vujović podneo je ostavku zbog „ličnih i profesionalnih razloga“. Zamenio ga je bivši gradonačelnik Beograda Siniša Mali, koji je položio zakletvu 29. maja.

Izbor Malog bio je kontroverzan i kritikovan od strane opozicije zbog mnogih afera za koje se njegovo ime vezuje. Neke od njih uključuju i sumnjive privatizacije, moguću

⁷ Ibid.

⁸ Otvoreni parlament, <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnompostupku>, pristupljeno 16. decembra 2018.

⁹ Otvoreni parlament, <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika/poslanicka-pitanja>, pristupljeno 16. decembra 2018.

¹⁰ Otvoreni parlament, <http://www.otvoreniparlament.rs/akt>, pristupljeno 16. decembra 2018.

umešanost u nelegalno rušenje privatne imovine u beogradskoj četvrti Savamala, mnogobrojne navode o zloupotreni javnih sredstava, kao i plagiranje doktorske teze. Sve navedene slučajeve detaljno su obradile mreže za istraživačko novinarstvo¹¹, ali Mali nikada nije optužen ni za jedan od njih.

Period pokriven izveštajem takođe je bio značajan zbog još uvek aktuelnih pokušaja izmena Ustava Republike Srbije u sferi pravosuđa. Ovaj proces predvodi Ministarstvo pravde, i do sada su ga obeležile brojne nesuglasice sa delom profesije. Javna rasprava kritikovana je zbog nedovoljne inkluzivnosti i transparentnosti¹³, a čak je i Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) u svom Mišljenju povodom amandmana primetila da je proces, bar tokom jednog perioda, bio „obeležen konfliktnom atmosferom“¹²¹³.

Nakon što je primilo Komisijino Mišljenje u junu, Ministarstvo je izmenilo većinu amandmana u skladu sa preporukama. Ipak, najkontroverzniji amandman, o sastavu Visokog saveta sudstva, ostao je nepromenjen. U srpskom pravosudnom sistemu, ovo telo je zaduženo za izbor sudija i profesionalne aspekte njihovog rada.

Suprotno sadašnjoj ustavnoj odredbi, koja osigurava da predstavnici profesije čine većinu u Visokom savetu sudstva, amandman izjednačava njihov broj sa brojem onih postavljenih političkom odlukom, pet prema pet. Komisija primećuje ovo, naglašavajući u članu 62 svog Mišljenja „mogućnost da će polovina članova Visokog saveta sudstva – uključujući, prema Amandmanu XV, i predsednika – biti homogena i jednodimenzionalna grupa u skladu sa željama trenutne Vlade“.

Najskorija i, prema ministarki Neli Kuburović, poslednja javna rasprava o amandmanima pre njihovog slanja Narodnoj skupštini, održala se 18. septembra. Nije postignuta saglasnost između Ministarstva i profesionalnih udruženja. Društvo sudija Srbije, u saopštenju, oštro je kritikovalo amandmane, navodeći da „Ministarstvo pravde ne odustaje od namere da pravosuđe potčini izvršnoj i zakonodavnoj vlasti uz proširenje mogućnosti političkog uticaja na rad pravosuđa“¹⁴.

Nakon javne rasprave, konačna verzija amandmana poslata je na novo razmatranje Venecijanskoj komisiji 12. oktobra 2018, a ovo telo je deset dana kasnije objavilo svoje

¹¹ „Serbia: Land Illegally Acquired by Belgrade Mayor Returned to State“, Organized Crime and Corruption Reporting Project, <https://www.occrp.org/en/component/content/article?id=6968:serbia-land-illegally-acquired-by-belgrade-mayor-returned-to-state> 13 „Zipovana istina“, NIN, br. 3507, 15. 3. 2018.

¹² European Commission for Democracy through Law, Opinion No. 921 / 2018, Strasbourg, 25 June

¹³ , [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-e)

¹⁴ Judge’s Association of Serbia official website. <http://www.sudije.rs/index.php/aktuelnosti/2017-09-25-10-54-45/431-2018-09-12-09-31-04.html>. 18. 9. 2018.

mišljenje, u kojem je utvrđeno da je Ministarstvo ispoštovalo sve prethodne preporuke.¹⁵ Rešenje za kontroverzni amandman o sastavu Visokog saveta sudstva nađeno je tako što je većina skupštinska većina potrebna za izbor polovine njegovih članova podignut sa 3/5 na 2/3 poslanika, a određenje *istaknuti pravnik* je preciznije definisano.

Stiče se utisak da ovo rešenje ne otklanja u potpunosti mogućnost političkog uticaja, jer je sastav Visokog saveta sudstva nepromenjen, i još uvek ga čine 5 članova koje bira Narodna skupština (doduše, kvalifikovanijom većinom) koji mogu da blokiraju odluke pripadnika sudske profesije.

Osim pitanja lokalnih izbora, na koji se izveštaj osvrnuo u prethodnom delu, i drugi aspekti lokalne demokratije u Srbiji nastavljaju da se suočavaju sa izazovima. Dana 28. aprila 2018, predsednik opštine Paraćin Saša Paunović uputio je pismo Savetu Evrope, žaleći se na pritiske kojim je podvrgnuta njegova opština, jedna od malobrojnih u kojima na vlasti nije Srpska napredna stranka.

Nadzorni odbor Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope uključilo je Paunovićevo pismo u agendu svog sastanka u Istanbulu 28. juna 2018. Paunović je prisustvovao sastanku, zajedno sa Nebojšom Zelenovićem, gradonačelnikom Šapca, jedinog grada u Srbiji kontrolisanog od strane opozicije. Takođe ih je podržala još jedna opoziciona opština, Čajetina, kao i 400 odbornika u lokalnim skupštinama iz više od 100 opština¹⁶. Pre toga, održan je sastanak između Paunovića i premijerke Brnabić, na kom je izražena „dobra volja“, ali nije bilo izveštaja o daljem napretku.

Nezavisne institucije

U svom godišnjem Izveštaju Narodnoj skupštini za 2017. godinu, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti istakao je da je poslednji Izveštaj o kom se raspravljalo u plenumu bio onaj iz 2013. godine, što znači da Skupština već četiri godine ne poštuje svoje zakonske obaveze. Ovo implicira, napisao je, da se funkcija kontrole nad izvršnom vlasti ne ostvaruje.

Ove godine je Ministarstvo finansija odbilo Predlog kadrovskog plana koji je Poverenik podneo, na taj način umanjujući sredstva dostupna za rad ove institucije. Podsećajući da je saglasnost oko iste stvari data Zaštitniku građana, kao i da je proklamovana

¹⁵ European Commission for Democracy Through Law, Opinion Number 921 / 2018, Strasbourg, 22 October

¹⁶ „Paunović: Obavestiću Savet Evrope da je otvoren dijalog o problemima lokalnih vlasti“, Danas, <https://www.danas.rs/drustvo/paunovic-obavesticu-savet-evrope-da-je-otvoren-dijalog-o-problemima-lokalnih-vlasti/>

politika Vlade jačanje kapaciteta nezavisnih organa, Poverenik je ovaj potez ocenio kao diskriminatoran.

Poverenik je, takođe, u proteklih godinu dana, imao višestruke primedbe na dva zakona iz njegove neposredne nadležnosti. Prvi od njih, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, čija je treća verzija predložena od strane Ministarstva pravde u julu, ocenio je vrlo negativno, naglasivši da je ispod „minimalnog i prihvatljivog nivoa“. Poverenik je takođe istakao propust Ministarstva da objavi komentare na nacrt ovog Zakona koji su dostavili Evropska komisija, Evrodžast i druge organizacije, tvrdeći da proces zahteva više „transparentnosti i odgovornosti“, a u oktobru je uputio pismo Narodnim poslanicima, navevši da predloženo ukidanje zakonske osnove za mogućnost ograničavanja ljudskih prava predstavlja urušavanje pravnog Sistema.¹⁷

Drugi zakon koji je naišao na kritike Poverenika bio je Zakon o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je predložilo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Iako je načelno pozdravio izmene ovog pravnog akta, takođe je uočio brojne nedostatke: ograničenje kruga subjekata koji su obuhvaćeni zakonom (izuzimanje državnih preduzeća), oprečnost predloženih upravnopravnih mera osnovama pravnog sistema, kao i loše rešenje za unapređivanje postupka izvršenja poverenikovih rešenja.

U januaru 2018. izabran je novi direktor Agencije za borbu protiv korupcije, Dragan Sikimić. Ovo je samo po sebi pozitivna promena, s obzirom na turbulencije koje je ova funkcija doživela prethodne godine. Naime, nakon devet meseci tokom kojih je Verka Atanasković bila vršilac dužnosti direktora, u septembru 2017. izabrana je Majda Kršikapa. Posle nepuna dva meseca, međutim, nova direktorka je podnela ostavku iz još uvek nerazjašnjenih razloga¹⁸.

Vršilac dužnosti ponovo je postala Atanasković, do izbora novog direktora.

Ipak, uskoro je otkriveno da se nezavisnost Sikimića može ozbiljno dovesti u pitanje. Ne samo da je bio donator Srpske napredne stranke na lokalnim izborima u Zemunu 2016. i predsedničkim izborima 2017, već i kandidat za odbornika na listi iste partije¹⁹.

¹⁷ Pismo Poverenika Poslanicima, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/pismaorganima/pismoposlanicimaZZPLCL40.pdf>, pristupljeno 16. decembra 2018.

¹⁸ „Bez obrazloženja o ostavci direktorke Agencije za borbu protiv korupcije“, KRIK, <https://www.krik.rs/bez-obrazlozenja-o-ostavci-direktorke-agencije-za-borbu-protiv-korupcije/>

¹⁹ „Direktor Agencije za borbu protiv korupcije bio donator i kandidat SNS“, Istinomer, <https://vesti.istinomer.rs/vesti/2018/01/19/direktor-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-bio-donator-i-kandidat-sns/> 19 „Gledanje kroz prste“, NIN, br. 3533, 13. 9. 2018.

Zbog ovoga, nevladina organizacija Transparentnost Srbija predložila je strože kriterijume prilikom izbora direktora ove značajne nezavisne institucije.

Još jedan zakon predložen od strane Ministarstva pravde, ovoga puta o sprečavanju korupcije, izazvao je kontroverze. Prema nacrtu zakona, koji reguliše i organizaciju Agencije za borbu protiv korupcije, većina članova odbora Agencije, organa zaduženog za izbor direktora i, u nekim slučajevima, blokiranje njegovih odluka, biće birani od strane institucija koje kontroliše vladajuća partija (Skupštinski odbor za administrativna pitanja, Predsednik Republike, Vlada). Prema kritikama, ovo bi značilo više političkog uticaja nad institucijom.¹⁹

1.4. Civilno društvo

Organizacije civilnog društva u Srbiji nastavile su da se suočavaju sa pritiscima i pretnjama tokom perioda pokrivenog izveštajem. U tom smislu, bitno je pomenuti festival „Mirdita, dobar dan!“ (Mirëdita, dobar dan!), koji su od 30. maja do 2. juna 2018. organizovale Inicijativa mladih za ljudska prava i Građanske inicijative. Organizatori događaja su se suočili sa pretnjama od strane parlamentarne Srpske radikalne stranke, koja je na dan otvaranja festivala pokušala da ga spreči, ali je zaustavljena od strane policije. Vlasti nisu reagovala povodom pretnji.

Učešće organizacija civilnog društva u procesu evropskih integracija nastavljen je preko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU), koji broji preko 700 članica i radne grupe koje pokrivaju svako pregovaračko poglavlje u pregovorima Srbije sa EU. U nekoliko uspešnih primera saradnje mogu se ubrojati sastanak koji je Radna grupa za poglavlje 35 imala sa predsednikom Republike Aleksandrom Vučićem 31. marta 2018. povodom unutrašnjeg dijaloga o Kosovu, kao i sastanci Radnih grupa za poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i poglavlje 35 sa premijerkom Anom Brnabić 5. septembra iste godine.

Međutim, NKEU se u istom periodu suočio i sa određenim teškoćama u saradnji sa vlastima. Najpre, 5. jula 2018, Konvent je izneo primedbe na račun javne rasprave koje je Ministarstvo odbrane organizovalo povodom usvajanja značajnih državnih dokumenata, Strategije za nacionalnu bezbednost i Strategije odbrane. Primedbe su se odnosile na odbijanje Ministarstva da produži raspravu kako bi se u nju uključile i organizacije koje nisu na vreme obavestene, kao i odluku Ministarstva da u okviru Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi objavi samo odbijene komentare i predloge, mnoge uz nesuvisla objašnjenja.

Druga teškoća vredna pomena predmet je poziva koje je NKEU 24. jula uputio predsedniku Republike i Vladi Republike Srbije, u kome su zahtevali da javnost bude obavestena o tome da li unutrašnji dijalog o Kosovu, godinu dana nakon njegovog

pokretanja, još uvek traje ili je završen, kao i kada će javnosti biti dostupan analitički izveštaj proistekao iz rasprava vođenih u toku dijaloga.

Na kraju, uloga Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji u procesu integracija Srbije dobro je sumirana u ovogodišnjem Izveštaju o napretku Evropske komisije, u kojoj se navodi da bi stručnost organizacija koji ga sačinjavaju „trebalo da se koristi sistematičnije od strane vlasti, kako bi iskoristile sve potencijale Konventa“.

Podaci koje je izdvojila Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom pokazuju da je u Planu rada Vlade za 2018. godinu postoji 91 propis i strateški dokument od značaja za organizacije civilnog društva, a koje su za donošenje u ovoj godini predložili sama Kancelarija, ministarstva i posebne organizacije. U odnosu na ukupan broj predloženih propisa, ovo čini mali procenat. Osim toga, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije kao primere dobre saradnje zakonodavne vlasti sa civilnim društvom navodi aktivnosti četiri (od dvadeset) odbora Narodne skupštine: za evropske integracije, ljudska i manjinska prava, kontrolu služba bezbednosti i odbrane i unutrašnjih poslova.

Finansiranje organizacija civilnog društva je još jedan problem koji Izveštaj Evropske komisije uočava, navodeći odsustvo stabilnog finansiranja i jasnih kriterijuma za dobijanje javnih sredstava, pogotovo na lokalnom nivou. U Zakonu o budžetu republike Srbije za 2018. godinu predviđeno je oko 12 miliona dinara više za organizacije civilnog društva u tekućoj godini, a celokupno povećanje odnosi se na projekte u oblasti zaštite životne sredine, dok je Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom budžet umanjen za oko 3 miliona dinara. Procentualni iznos ukupnih izdvajanja na ovu oblast nije se značajno menjao, i čini 0,012% svih rashoda.

Još jedan događaj vredan pomena predstavlja konferencija „Ka bezbednijoj Srbiji“ u organizaciji „Nacionalne avangarde“, 5. oktobra 2018, na kojoj je predstavnik BIA Marko Parezanović među najveće bezbednosne pretnje po Srbiju ubrojao pojedince iz opozicije, medija i nevladinih organizacija. Takođe, netipično za bilo koju organizaciju civilnog društva u Srbiji, a posebno neku koja je osnovana manje od godinu i po dana ranije²⁰, događaju su prisustvovali predsednik Republike, predsednica Vlade i ministar odbrane, što je podstaklo spekulacije o povezanosti „Nacionalne avangarde“ sa vladajućim strukturama.

²⁰ Ko je iza Nacionalne avangarde koja olako okupi državni vrh?, N1, <http://rs.n1info.com/Vesti/a426623/Ko-je-iza-Nacionalne-avangarde-koja-olako-okupi-drzavni-vrh.html>

2. Sloboda izražavanja

Zastrašivanje novinara

Prema podacima Nezavisnog udruženja novinara Srbije, u posmatranom periodu dogodilo se 78 napada na novinare, dok od početka 2018. godine ovaj broj iznosi 57. Od toga su 4 napada bili fizički napadi na novinare. Na osnovu ovog izvora, broj ovakvih incidenata znatno je smanjen u odnosu na prethodnu godinu i prethodni izveštaj, što je ohrabrujući trend imajući u vidu da je njihov broj konstantno rastao od 2013. do 2017. godine, i da je 2017. godine bilo najviše napada na novinare još od 2008. godine.²¹

Događaj koji je privukao najviše pažnje jeste pre svega slučaj nestanka novinara Stefana Cvetkovića iz Bele Crkve 14. juna, koji je radio na slučaju ubistva Olivera Ivanovića u Kosovskoj Mitrovici u januaru 2018. On je pronađen za jedan dan i do danas nije jasno da li je bio otet ili je govorio neistinu. U rasvetljavanje ovog slučaja uključili su se najviši organi vlasti, uključujući i ministra unutrašnjih poslova Nebojšu Stefanovića i predsednika Aleksandra Vučića. Kasnije je isti novinar pretučen u Beloj Crkvi.

Pod vrstu pritiska na medije može se podvesti i slučaj niškog nezavisnog portala Južne vesti, koji je bio pod višemesečnom kontrolom poreskih organa iako u vezi sa njegovim radom nije načinjen nijedan prekršaj. Mediji su izveštavali i o pritiscima na porodice partnera, kojima je skretana pažnja na to da Južne vesti „rade za strane službe“.²² Kasnije su Južne vesti kažnjene zbog toga što glavni i odgovorni urednik Predrag Blagojević nije bio u punom radnom odnosu i zbog čega su morale da plate višemilionski iznos u obliku poreza i doprinosa na platu glavnog i odgovornog urednika. Iz Južnih vesti ovo tumače kao opasno tumačenje propisa koji se odnose na zaposlene u javnom sektoru i ukazuju na brzinu kojom se poreska uprava odnosila prema ovom slučaju, odbijajući im žalbu u vrlo kratkom roku. Urednik Južnih vesti smatra se da je pomenuti pritisak u direktnoj vezi sa radom Južnih vesti i objektivnim izveštavanjem.²³

Zabrinjava i razrešenje slučaja fizičkog napada na troje novinara na inauguraciji predsednika Srbije Aleksandra Vučića 31. maja 2017. godine. Najpre je prvo osnovno

²¹ Baza napada na novinare, Nezavisno udruženje novinara Srbije, <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare/pretraga>

²² „Južne vesti: Poreska nas gasi propisima za javni sektor“, N1, <http://rs.n1info.com/a410694/Vesti/Juzne-vesti-Poreska-nas-gasi-propisima-za-javni-sektor.html>

²³ „Južne vesti: Poreska prešla granice, zovu članove porodica“, Cenzolovka, <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/juzne-vesti-poreska-presla-granice-zovu-clanove-porodica/>

tužilaštvo odbacilo krivične prijave napadnutih novinara 17. novembra 2017, nakon čega je više tužilaštvo uputilo žalbu decembra iste godine i usvojilo prigovore pretučenih novinara istog meseca.²⁴ Prvo osnovno javno tužilaštvo je, međutim, u aprilu 2018. ponovo odbacilo krivičnu prijavu napadnute novinarkе Danasa Lidije Valtner, što je rezultiralo oštrim protestom novinarskih udruženja.²⁵

Poslednji u nizu primera pritisaka na novinare u periodu pokrivenim ovim izveštajem bila je naslovna strana časopisa *Ilustrovana politika* od 30. oktobra 2018. godine. Na njoj su, pored slike besnog rotvajlera i naslova “Psi su pušteni” bili prikazani časopisi *NIN* i *Vreme*, kao i dnevne novine *Danas*, a prateći tekst označio je ove medije kao “petu kolonu” i optužio ih za izdaju i mahnito napadanje predsednika Vučića, po nalogu Ambasade SAD. *Ilustrovana politika* u većinskom je vlasništvu države Srbije i javnih preduzeća

Zakonodavno okruženje i sprovođenje pravnih propisa / institucija

Nakon što su u oktobru 2017. radnu grupu za izradu nove medijske strategije napustili predstavnici novinarskih i medijskih udruženja – Asocijacije medija, Udruženja novinara Srbije (UNS) i Koalicije novinarskih i medijskih udruženja koju čine NUNS, NDNV, ANEM, Lokal pres i Asocijacija onlajn medija, u novembru 2017. je radnu grupu napustio i ekspert Nenad Nikolić, smatrajući da je besmisleno da se o medijskog strategiji razgovara bez novinarskih udruženja.²⁶

Ministarstvo kulture je nastavilo rad na medijskog strategiji, i u aprilu 2018. godine je predstavilo nacrt strategije. Predstavnici medijskih odruženja tvrdili su da ovako usvojena strategija nema legitimitet i odbili da se vrate u radnu grupu. Sa stavom udruženja konačno su se složili i predsednica vlade Ana Brnabić i predsednik Aleksandar Vučić, koji su najavili stvaranje nove radne grupe i uključivanje OEBS-a u ovaj proces.²⁷

Nova radna grupa je konačno oformljena u junu 2018. godine i na njenom čelu nalazi se Dejan Stojanović kao predstavnik Ministarstva kulture i informisanja. Rad na izradi

²⁴ „Više tužilaštvo prihvatilo prigovor napadnutih novinara“, N1, <http://rs.n1info.com/a351863/Vesti/Vesti/Vise-tuzilastvo-prihvatilo-prigovor-napadnutih-novinara.html>

²⁵ „NUNS: Sramna odluka o odbacivanju prijave novinarkе Danasa“, N1, [http://rs.n1info.com/a383583/Vesti/NUNS-Sramna-odluka-o-odbacivanju-pirjave-novinarke-Danasa.html](http://rs.n1info.com/a383583/Vesti/NUNS-Sramna-odluka-o-odbacivanju-prijave-novinarke-Danasa.html)

²⁶ „Dejan Nikolić napustio radnu grupu za medijsku strategiju“, N1, <http://rs.n1info.com/a337634/Vesti/Vesti/Dejan-Nikolic-napustio-radnu-grupu-za-medijsku-strategiju.html>

²⁷ „Zaustavljena izrada medijske strategije“, N1, <http://rs.n1info.com/a382175/Vesti/Zaustavljena-izrada-medijske-strategije.html>

nove medijske strategije je u toku i ovaj proces je pohvaljen od strane Evropske unije.²⁸

Javni medijski servisi i ekonomski faktori

U posmatranom periodu nastavili su se ranije uočeni problemi sa sufinansiranjem medijskih projekata kroz budžete države i lokalnih samouprava. Nastavljeno je sa praksom dodeljivanja sredstava medijima registrovanim neposredno pre apliciranja za sredstva na konkursima ili organizacijama koje su tek pred apliciranje promenile oblast delatnosti.²⁹ Mediji pišu o bliskosti vlasnika dobitničkih organizacija sa vladajućim strankama, što je praksa koja je uočena u većem broju lokalnih samouprava.³⁰ Uočene su i brojne druge nepravilnosti tehničke prirode.³¹

Predstavnici novinarskih i medijskih udruženja – NUNS, NDNV, ANEM i Lokal pres, povukli su svoje predstavnike iz komisija za ocenjivanje medijskih projekata, koje je osnovalo Ministarstvo kulture i informisanja. Razlog za ovaj potez bio je izbor članova pomenutih komisija od strane Ministarstva, koje novinarska udruženja smatraju za „kompromitovane medijske i paramedijske radnike, iz fantomskih ili vlasti bliskih udruženja“.

Slučaj koji je privukao znatnu pažnju u prethodnom periodu bila je situacija u kojoj se našle Kikindske, lokalni nedeljnik poznat po oštroj kritici vlasti. Kikindske su upale u finansijske probleme i pretilo im je gašenje, što je podsetilo na slučaj gašenja Novina Vranjskih prethodne godine. U podršku Grupe za slobodu medija i crowdfunding kampanje „Branim Kikindske – za narednih 1.000 brojeva Kikindskih“, nedeljnik je spašen od gašenja.³² Ovaj slučaj podsetio je na izuzetno težak položaj u kome se nalaze lokalni mediji, naročito ukoliko su kritički nastrojeni prema lokalnim vlastima.

²⁸ „Han sa Brnabić o daljim koracima u pristupu Srbije EU“, Danas, <https://www.danas.rs/politika/han-sa-brnabic-o-daljim-koracima-u-pristupu-srbije-eu/>

²⁹ „Nepoznatim “medijskim” firmama najveći iznosi na konkursu Ministarstva“, NUNS, <http://nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/projektno-finansiranje-medija/36702/nepoznatim-medijskim-firmama-najveci-iznosi-na-konkursu-ministarstva-.html>

³⁰ „APATIN: Novac sa medijskog konkursa otišao naprednjacima i prijateljima“, Voice, <http://voice.org.rs/apatin-novac-sa-medijskog-konkursa-otisao-naprednjacima-i-prijateljima/>

³¹ „Koalicija: Nezakonito sproveden konkurs u Mladenovcu“, NUNS, <http://nuns.rs/reforma-javnog-informisanja/projektno-finansiranje-medija/36817/koalicija-nezakonito-sproveden-konkurs-u-mladenovcu.html>

³² „Hiljadu brojeva Kikindskih novina“, N1, <http://rs.n1info.com/a381559/Vesti/Hiljadu-brojeva-Kikindskih-novina.html>

Centar savremene politike



Centar savremene politike je organizacija civilnog društva iz Beograda, osnovana 2012. Njene aktivnosti su koncentrisane na demokratizaciju, proces evropskih integracija i regionalnu saradnju. Glavni ciljevi organizacije su razvijanje i promocija demokratije, podrška procesu evropskih integracija i promocija evropskih vrednosti, kao i regionalne stabilnosti i saradnje. Vizija organizacije je demokratska Srbija u okvirima ujedinjene Evrope.

Centar savremene politike postiže svoje programske ciljeve kroz objavljivanje istraživanja i drugih publikacija, organizaciju događaja i kroz ostale medijske projekte, kao i kroz edukaciju mladih. Fokus organizacije je na istraživačkom aspektu njenog rada i aktivnoj uključenosti u proces evropskih integracija Srbije.

Centar savremene politike je osnivač portala European Western Balkans, regionalnog internet portala na engleskom i srpskom jeziku, koji prati proces evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana, i putem kojeg realizuje svoje medijske projekte.

European Western Balkans



European Western Balkans je nezavisni regionalni internet portal na engleskom jeziku specijalizovan za praćenje procesa evropskih integracija zemalja Zapadnog Balkana. Portal je osnovan 2014. godine od strane Centra savremene politike. Portal na srpskom jeziku upisan je u registar medija i počeo sa radom u aprilu 2017. godine.

Pored evropskih integracija, portal se bavi i širim evropskim temama kao što su regionalna saradnja, politička stabilnost i reformski procesi, a odnedavno detaljno prati izbore za Evropski parlament 2019.

Osim vesti i analiza najnovijih događaja relevantnih za teme koje portal obrađuje, na njemu se takođe redovno mogu pročitati autorski tekstovi i intervjui najznačajnijih državnih i evropskih zvaničnika, stručnjaka i predstavnika civilnog društva. European Western Balkans, takođe, pruža uporedan interaktivan prikaz napretka zemalja Zapadnog Balkana u procesu integracija, a na srpskoj verziji sajta i napredak u pogledu svakog pregovaračkog poglavlja.

Civilno društvo za unapređivanje pristupanja Srbije Evropskoj uniji



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska
Sverige

„Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji“ je projekat koji sprovodi Beogradska otvorena škola (BOŠ) uz podršku Kraljevine Švedske. Glavni cilj projekta je da podrži aktivnije učeske organizacija civilnog društva i medija u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

U okviru projekta BOŠ sprovodi Program podrške civilnom društvu i medijima u oblasti evropskih integracija čija je svrha da doprinese evropskim integracijama i demokratskom razvoju u Srbiji jačanjem uloge civilnog društva i medija.

Projekat uključuje 45 organizacija civilnog društva i medija sa teritorije čitave Srbije u mrežu partnera koji tokom tri godine (2017-2019) radi na povećanju uloge civilnog društva u zastupanju interesa lokalnih zajednica u procesu evropskih integracija, obezbeđivanju demokratskog uticaja civilnog društva na javne vlasti i unapređenju kvaliteta učesća javnosti u procesu donošenja odluka i pregovorima sa EU.



EU-RS THINK TANK
www.centarsavremenepolitike.rs



www.europeanwesternbalkans.com

B()Š
Beogradska
otvorena
škola



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska
Sverige