

OCENA STANJA VLADAVINE PRAVA U SRBIJI



OCENA STANJA VLADAVINE PRAVA U SRBIJI

IMPRESSUM

Published by
Civil Rights Defenders

For Publisher
Goran Miletić

Author
docent dr Dejan Pavlović i
msr Janja Simentić Popović

Editors
Neda Mirković
Philip Merrell

Design
Marko Kovachevski

Sa engleskog prevela
Tina Samardžić



POLITIČKA I PRAVNA OCENA STANJA VLADAVINE PRAVA U ALBANIJI, BOSNI I HERCEGOVINI, KOSOVU I SRBIJI

Ovaj predlog praktičnih politika pripremila je organizacija *Civil Rights Defenders*, a kao deo projekta Dani prava Jugoistočne Evrope 2.0 (SEELD 2.0). Sprovode ga lokalni stručnjaci iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova i Srbije. Stručnjaci su analizirali institucionalni okvir, pravni okvir, procese i politike u odgovarajućim zemljama. Fokus je bio na ocenjivanju četiri glavna aspekta vladavine prava, tačnije pravosuđu, korupciji, medijima i slobodi izražavanja, kao i zaštiti ljudskih prava.

Sva četiri predloga praktičnih politika zasnovana su na zajedničkoj metodologiji o kojoj su se stručnjaci složili. Nalazi su rezultat objedinjavanja nedavnih vladinih i nevladinih analiza, izveštaja i pojedinačnih uvida stručnjaka. U cilju profilisanja trenutne situacije u svakoj od analiziranih oblasti, stručnjaci su uveli ocenu kvaliteta vladavine prava kao metodološku celinu. Predloženo je pet (5) ocena za evaluaciju, kako bi se opisali uslovi i trendovi u okviru institucionalnog dizajna koji se odnose na četiri ocenjene oblasti:

- Stabilne institucije (**kategorija A**)
- Funkcionalni institucionalni okvir sa tendencijom slabljenja (**kategorija B**)
- Problematično stanje sa tendencijom napredovanja (**kategorija C**)
- Kontinuirano problematično stanje - stagnacija (**kategorija D**)
- Institucije u veoma lošem stanju sa tendencijom ka nazadovanju (**kategorija F**)

Dalje u tekstu slede ključni rezultati analize.

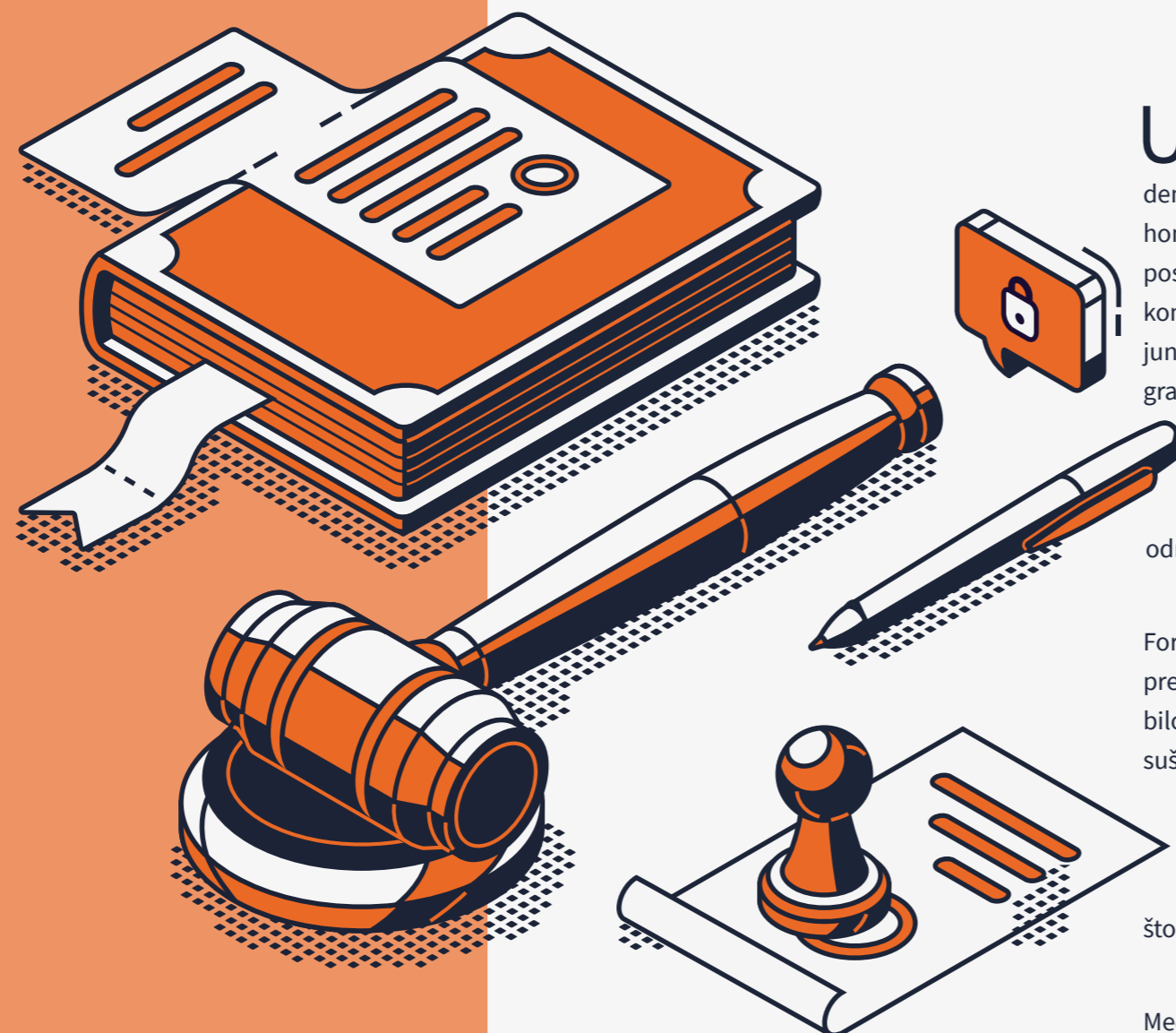
	Albanija	BiH	Kosovo	Srbija
Pravosuđe	C	F	C	C
Korupcija	C	F	D	D
Mediji i sloboda izražavanja	D	F	B	D
Zaštita ljudskih prava	C	D	C	C

Stanje vladavine prava u **Albaniji** deluje problematično, međutim, postoji tendencija napredovanja u oblastima pravosuđa, korupcije i ljudskih prava, izuzev medija i slobode izražavanja, a koje se čine da su u stanju stagnacije. Pravosuđe beleži značajne pomake u vidu jačanja sudske nezavisnosti i odgovornosti, dok se kvalitet i efikasnost sudstva suočava sa veoma značajnim izazovima. Korupcija i dalje predstavlja ozbiljan problem, a posebno u pogledu korupcije na visokom nivou. Albanija raspolaže sveobuhvatnim pravnim i institucionalnim okvirom za borbu protiv korupcije, međutim evidentan je nedostatak konkretnih mera koje bi imale značajan uticaj na korupciju, kao i prisutna kultura nekažnjivosti na višim, državnim nivoima. Mediji i sloboda izražavanja se čine kontinuirano problematičnim oblastima, bez tendencije ka napredovanju. Neprijateljsko okruženje u kom se novinari nalaze, bliske veze vlasnika medija sa vladom, vladin „paket protiv klevete“, autocenzura novinara i prepreke u pristupu javnim informacijama, imaju negativan uticaj na slobodu izražavanja u Albaniji. Zaštita ljudskih prava zahteva odgovarajuće mehanizme, kao i finansijske i ljudske resurse u sprovođenju međunarodnih konvencija i nacionalnog zakonodavstva o ljudskim pravima.

Navladavinu prava u **Bosni i Hercegovini** izuzetno značajan uticaj imaju složeni ustavni aranžmani, političke opstrukcije i sukobi u pogledu jurisdikcije. Odsustvo odgovornosti, efikasnosti i kompetentnosti u pravosuđu, ide u korak sa široko rasprostranjenom korupcijom, pretnjama i nasiljem prema pripadnicima medija i prekomernim kršenjima ljudskih prava. Nalazi u tri oblasti ukazuju na veoma loše stanje sa tendencijom nazadovanja, dok je u oblasti zaštite ljudskih prava institucionalni odgovor nedovoljan i stagnira. Očigledna je potreba za zakonodavnom reformom koja bi unapredila nivo transparentnosti i antikorupcijske mehanizme, dok je jačanje kapaciteta u pravosuđu imperativ. Bosna i Hercegovina bi trebalo da uloži više napora u sprovođenje odluka Evropskog suda za ljudska prava, kao i da se pridržava evropskih standarda u zaštiti ljudskih prava, posebno kada to uključuje i ranjive grupe.

Na **Kosovu** preovlađuje kontekst u kojem je vladavina prava slaba, a korupcija široko rasprostranjena, mediji su često podložni političkom uticaju, a dezinformacije su sve prisutnije i ugrožavaju integritet demokratije, zaštita ljudskih prava nije na prihvatljivom nivou, te kršenje ljudskih prava uzima maha. Primetan je jaz u implementaciji, u odnosu na postojeće zakonodavstvo. Ističe se potreba za političkom voljom kao osnovnim preduslovom za sprovođenje reformi u pogledu vladavine prava na Kosovu. Evidentna je potreba za osmišljavanjem procesa provere, kako bi se u celosti sagledali svi problemi pravosuđa. Primena Zakona o sprečavanju sukoba interesa je neophodna u borbi protiv korupcije. Unapređenje koordinacije između državnih agencija u borbi protiv korupcije bio je zahtev ne samo nacionalnih već i međunarodnih aktera. Bolja reakcija odgovornih institucija na fizičke napade na novinare i druge oblike pritisaka mora biti prioritet. Prema istraživanju, iako zakonodavstvo Kosova nudi zadovoljavajući pravni okvir za zaštitu, promociju i unapređenje ljudskih prava za sve građane, u praksi situacija nije zadovoljavajuća.

U **Srbiji** je pravni i politički ambijent specifičan usled savremene političke svemoći vladajuće stranke na svim nivoima upravljanja. Jedna od posledica je potpuno negiranje principa podele vlasti. Pravosuđe i mediji sa nacionalnom pokrivenošću su se obreli u režimu samocenzure, korupcija na visokom nivou je van dometa istrage i gonjenja, dok je zaštita ljudskih prava osigurana sve dok se ne meša u političke interese. Pravni okvir je relativno dobro strukturiran i pomno ga nadgledaju Savet Evrope i Evropska komisija. Međutim, primetan je značajan jaz između zakona i njegove primene u dobroj veri. Naše preporuke usmerene su na stvaranje ambijenta u kojem bi sudije, tužioci, novinari ili uzbunjivači mogli da deluju u odbranu vladavine prava, bez straha od odmazde sistema. Štaviše, cilj preporuka je omogućavanje boljeg uživanja ljudskih prava, time što bi se postojeći zakonodavni i institucionalni okvir uskladio sa primenom u praksi.



Ocena stanja vladavine prava u Srbiji

Autori:
*docent dr Dejan Pavlović i
 msr Janja Simentić Popović*

1. UVOD

U 2021. godinu Srbija ulazi kao nominalno parlamentarna demokratija, sa gotovo nevidljivom podelom vlasti. Izveštaj organizacije *Freedom House* „Zemlje u tranziciji 2020.“ dodeljuje Srbiji rejting demokratije od 49,40/100, kojim je Srbija pala u kategoriju tranzicionih/hibridnih režima. Skupština, homogene strukture i u odsustvu opozicije, ne vrši nadzor nad Vladom, dok Vlada u gotovo svim svojim postupcima otvoreno sledi vođstvo predsednika Srbije. Kriza izazvana virusom Covid-19 samo je naglasila koncentraciju moći koja zaobilazi formalne ustavne aranžmane. Parlamentarni i lokalni izbori (održani u junu 2020.) odvijali su se u okruženju duboko podeljenog društva, pod pritiskom pandemije, nerešenim graničnim pitanjima, kontrolisanim medijima i problematičnim izbornim pravilima. Vladajuća stranka SNS odnela je ubedljivu pobedu, pri čemu je deo opozicije bojktovala izbore, ali novi izbori su već najavljeni za april 2022. godine. Demokratski život u Srbiji u senci je stalnih izbornih kampanja. 2012., 2014., 2016. i 2020. godinu obeležili su parlamentarni izbori, dok su poslednji predsednički izbori održani 2017. godine.

Formalno, Srbija je još uvek na putu evropskih integracija, ali se bori sa ispunjavanjem obaveza iz procesa pregovora sa EU, posebno onih koje proizilaze iz ključnih Poglavlja 22 i 23. Po prvi put u šest godina nije bilo otvorenih novih pregovaračkih poglavlja, a što je zapravo poruka poslata kao odgovor na odsustvo suštinskih reformi u Srbiji.¹

U pogledu ekonomskih pokazatelja, Covid-19 je bio manje štetan za Srbiju nego za njene komšije, zahvaljujući određenim vladinim ekonomskim intervencijama i usled nekih strukturnih razloga, kao što je relativno slabo oslanjanje srpske ekonomije na turizam.

Međutim, osnovano možemo očekivati da će 2021. doneti određene mere štednje, dok će pritisak na ljudska prava biti veći, kao i na organizacije civilnog društva, nezavisne novinare i političku opoziciju.

¹ <https://europeanwesternbalkans.rs/neotvaranje-poglavlja-jasna-poruka-da-eu-vise-ne-tolerise-nedostatak-demokratije-vladavine-prava/>

2. ANALIZA OCENE

2.1 Nezavisnost pravosuđa

Standardi

Dobri evropski i međunarodni standardi dobro su poznati i proizilaze iz člana 10 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDHR) i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR), koji svima daju pravo na pravično i javno saslušanje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.² Zainteresovani smo za obezbeđivanje pravosudne nezavisnosti u objektivnom i subjektivnom smislu. Objektivna nezavisnost odnosi se na institucionalne aranžmane i prakse, dok se subjektivna nezavisnost odnosi na sopstveni doživljaj pravosuđa, te i kako drugi doživljavaju pravosuđe, uključujući i građane.

Ove standarde dalje su razvijala nadležna tela kao što su Venecijanska komisija, Konsultativno veće evropskih sudija (CCJE) i Konsultativno veće evropskih tužilaca (CCPE).

Imenovanje i profesionalna karijera redovnih sudija trebalo bi da se zasniva na zaslugama i da bude van domašaja zakonodavne i izvršne vlasti. Ključna uloga u imenovanju ili razrešenju sudije trebalo bi da bude u rukama nezavisnog sudskog veća (Visoki savet sudstva u Republici Srbiji).

Imenovanje redovnih sudija trebalo bi da bude trajno. Probni periodi štete nezavisnosti sudija.

Pravosudni integritet trebalo bi da ide ruku pod ruku sa pravosudnom nezavisnošću. Sudija mora biti dostojan te profesije i kompetentan za ispunjavanje složenih i odgovornih zadataka u razumnom roku.

Svaki sudija bi trebalo da bude zaštićen od spoljnih i unutrašnjih neprimerenih uticaja tokom procesa odlučivanja. Svaki sudija, bez obzira na sud kom pripada, ima ista ovlašćenja u pogledu presuđivanja. Zakon bi trebalo da predviđa sankcije za lica koja teže da vrše pritisak na sudiju. Sudske odluke ne bi trebale biti predmet bilo koje revizije van žalbenog postupka.

Uslovi rada i naknade trebalo bi da budu definisani u skladu sa dostojanstvom i odgovornošću koje pravosudna profesija nosi.

Budžet rezervisan za pravosuđe trebalo bi da odražava princip nezavisnosti, dok bi pravosuđu trebalo da bude pružena prilika da izrazi svoj stav prema predloženom budžetu.

Sukob interesa i pravila nekompatibilnosti trebalo bi da zaštite sudije od neprimerenih pritisaka i uticaja. Trebalo bi uspostaviti ravnotežu između potrebe za zaštitom sudskog postupka i legitimnog interesa javnosti da bude obavešten o postupcima. Pravosuđe stiče legitimitet i poverenje građana najpre odličnim učinkom koji se ogleda u nepristrasnim i dobro obrazloženim odlukama.

Ocena

Nezavisnost sudstva zagarantovana je Ustavom Srbije (2006), ali sistem ne garantuje i pravilnu podelu vlasti. Tokom trideset godina državnih težnji ka efikasnoj parlamentarnoj demokratiji, pravosuđe stagnira uprkos brojnim uzastopnim pravosudnim reformama i snažnoj podršci Saveta Evrope, Evropske komisije, UNDP-a i drugih. Jedna od najštetnijih reformi dogodila se 2009. godine kada su održani opšti izbori svih sudija i tužilaca. Visoki savet sudstva (VSS) razmotrio je prijave i izabrao 1528 sudija iz redova sudija, dok je 886 njih, izabrano po prvi put. Ishod je bio 800 sudija (jedna trećina ukupnog broja) koji nisu bili ponovo izabrani i ostali su bez mandata. Proces nije bio ni transparentan niti zasnovan na zaslugama. Nije bilo ni dostupnog pravnog leka za neizabrane. U julu 2012. godine Ustavni sud Srbije poništio je efekte ove reforme, ali negativne posledice koje je ostavila u pogledu nezavisnosti sudstva, ipak ostaju.

² Nezavisnost pravosuđa kao sistema i nezavisnost sudije kao pojedinca, predstavljaju ključni preduslov za vladavinu prava. Da bi bilo nezavisno, Ustav bi, po mogućstvu, trebalo da predvidi pravne mere zaštite pravosuđa.. Evidentna je potreba da se pravosuđe zaštiti od neprimerenog uticaja političkih grana vlasti. Sudije bi trebalo da budu obavezane samo i jedino zakonom.

Prema indeksu vladavine prava Svetskog projekta pravde (WJP), Srbija se rangira na 73. mestu od 128 procenjenih zemalja, u pogledu građanske pravde, a na 77. mestu u pogledu krivičnog pravosuđa. Relativno nizak rejting posledica je niskog skora indikatora „Odsustvo neprimerenog vladinog uticaja“.

Shodno najnovijem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije (2020.), Srbija je bez ikakvog napretka u pogledu prethodnih preporuka. Osnovni problem je politički uticaj na pravosuđe, pri čemu je data preporuka da bi Srbija trebala temeljno da revidira sistem imenovanja sudija i oceni rad sudija i tužilaca kako bi uvela regrutovanje sudija zasnovano na zaslugama. Očigledan je utisak da aktuelna vlada, kao i svi njeni prethodnici, insistira na obezbeđivanju „zlatnih glasova“ u Visokom savetu sudstva (VSS) i Državnom veću tužilaca (DVT). Zvanični stav Vlade Srbije jeste da su za rešavanje problema neophodne promene ustava. Ustavne promene se uredno odlažu još od 2007. godine. Shodno revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, ustavne promene je trebalo sprovesti sredinom 2019., ali postoji novi rok - četvrti kvartal 2021. godine. Ministarstvo pravde objavilo je nacrt amandmana koje se tiču pravosuđa. Jedna od krucijalnih izmena je amandman IX, koja se odnosi na sastav Visokog saveta sudstva. On predviđa da se VSS sastoji od 10 članova, od kojih 5 biraju sudije i 5 istaknutih pravnik koji bira Narodna skupština. Iako je ovo rešenje unapređenje postojećeg (član 153. Ustava), gde su političke grane imale potpunu kontrolu, može se prigovoriti da je pojam „istaknuti pravnik“ prilično neodređen kriterijum koji bi Narodnoj skupštini omogućio da za polovinu članova Visokog saveta sudstva odabere one najpodobnije. Takođe, indikativno je da se broj članova VSS menja sa 11 na 10, a predsednik VSS ne može biti jedan od izabranih sudija. U scenariju podele glasanja na 5:5, predsedniku VSS tako nesumnjivo pripada takozvani „zlatni glas“.

Namera predloženih ustavnih amandmana je da obezbedi da se za sudije biraju najkompetentniji i najstručniji kandidati. U tom pogledu, Pravosudna akademija Srbije služice kao ekskluzivni centar za obuku i jedino merodavno telo na putu ka zvanju sudije. Glavna briga ostaje da li je Pravosudna akademija Srbije nezavisna institucija zaštićena od neprimerenog uticaja; ukoliko upravni odbor Pravosudne akademije Srbije očuva svoj integritet, to bi moglo biti razumno rešenje. Upravni odbor čini 9 članova: 3 sudije koje imenuje Visoki savet sudstva, 2 tužioca koje imenuje Udruženje tužilaca i 3 člana koje imenuje Vlada. Predložene izmene uključuju ukidanje trogodišnjeg probnog rada za kandidate koji su po prvi put imenovani za sudije. Ovo su značajni pomoci u pogledu obezbeđivanja nezavisnosti pravosuđa. Venecijanska komisija je kontinuirano insistirala na činjenici da je nezavisnost sudija koji su prvi put izabrani, narušena upravo tokom pomenutog probnog rada.

Predsednik Srbije redovno komentariše i kritikuje rad pravosuđa i neke konkretne postupke, odluke i sudije. Postoji jedna slikovita izjava koju je dao na *TV Prva* u januaru 2020. godine, kada je rekao da je sit sudija i tužilaca i da ne može da ih smeni jer bi graknuli i mediji i Evropa.³ U isto vreme, državni sekretar u Ministarstvu pravde, Radimir Ilić predložio je da buduće ustavne promene treba da rezultiraju eksternom kontrolom pravosuđa. U februaru 2020. narodni poslanici vladajuće stranke, uključujući predsednika Parlamentarnog odbora za pravosuđe, javnu upravu i lokalnu samoupravu, tvrdili su tokom skupštinske rasprave da bi Visoki savet sudstva trebalo ukinuti, dok bi sudije trebalo da imenuje Ministar pravde ili Predsednik. Stara metoda njihovog imenovanja od strane Narodne skupštine je takođe bila prihvatljiva. Ovakav stav opravdavan je činjenicom da su neke od sudija bili strani plaćenici, izdajnici i politički povezani. Visoki savet sudstva je 28. januara 2020. godine osudio takve izjave visokih zvaničnika izvršne i zakonodavne vlasti jer podrivaju poverenje javnosti u pravosuđe i krše podelu vlasti.⁴ U svom Izveštaju o vladavini prava kao osnovu za borbu protiv sistemske korupcije, Savet za borbu protiv korupcije Republike Srbije kritikovao je predsednikov komentar na tekuće sudske postupke i njegovo kršenje pretpostavke nevinosti, navodeći niz primera.⁵

Izveštaj o Srbiji organizacije Freedom House (FHR 2020) takođe ističe da se „pojedine sudije i pravosudne organizacije koje se usude da kritikuju predložene promene u pravosudnom sektoru suočavaju sa javnim harangama članova vladajuće stranke i savezničkih tabloida“.

³ Beogradski centar za ljudska prava, Ljudska prava u Srbiji, januar-jun 2020, str.29.

⁴ Izjava dostupna na: <https://vss.sud.rs/саопштења/саопштење-високог-савета-судства-40>

⁵ Izveštaj dostupan na <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3294/izvestaj-o-vladavini-prava-kao-osnov-borbe-protiv-sistemske-korupcije>

Percepcija pravosuđa u Srbiji

Za pravilno funkcionisanje demokratske države nije dovoljno imati nezavisno i nepristrasno pravosuđe, već se ono mora doživljavati kao nezavisno, efikasno i odgovorno za svoj rad. Ne više od jedne četvrtine građana u Srbiji ima poverenja u pravosuđe, što je bolje samo u poređenju sa njihovim poverenjem u političke stranke. Razlozi za nepoverenje ogledaju se u: prekomernoj dužini sudskih postupaka, korupciji, političkom uticaju na pravosuđe i loša i netransparentna politika ljudskih resursa. Građani Srbije veruju da su najkorumpiranije institucije zdravstvo (83%), inspekcije (82%) i pravosuđe (80%).⁶ Simptomatično je da ni anketirani pravници (sudije, tužioci i advokati) nisu zadovoljni stanjem u pravosuđu.⁷

Predstavnici pravosuđa krive medije za tako negativnu percepciju sudstva u javnosti, smatrajući da senzacionalistička medijska pokrivenost često šteti integritetu i nezavisnosti sudstva. S druge strane, VSS je svestan da bi rad sudstva trebalo da se zasniva na transparentnosti i komunikaciji sa javnošću. Sudovi su pasivni, reaktivni i nemaju stručno PR osoblje.

Procena i preporuke

Prema našoj proceni, u pogledu nezavisnosti pravosuđa Srbiju bi trebalo okarakterisati kao državu koja pripada kategoriji C. Iako ova oblast već decenijama stagnira, dato je snažno obećanje Savetu Evrope i Evropskoj komisiji, a u ime Vlade i Predsednika, da će Ustav biti izmenjen i dopunjen u skladu sa preporukama Venecijanske komisije, kako bi se ojačala autonomija Visokog saveta sudstva, te ukinuo probni period za sudije i tužioce izabrane po prvi put i da bi se u celini smanjio uticaj parlamenta na izbor sudija i predsednike sudova.

Naše preporuke glase:

- Strogo praćenje sprovođenja ovih „ustavnih obećanja“; političke grane vlasti ne bi trebale da imaju zlatni glas u VSS i DVT, dok Narodna skupština mora biti isključena iz izbornog procesa sudija.
- U načelu, preporuke Venecijanske komisije bi trebalo sprovesti u dobroj veri.
- Organizacija autentičnih javnih rasprava i debata, sa nacionalnim medijskim izveštavanjem, a koji bi dali reč i organizacijama civilnog društva koje poseduju stručnost u reformi pravosuđa.
- Uticaj Pravosudne akademije bi trebalo pažljivo pratiti i periodično procenjivati, posebno u pogledu političkih uticaja, zbog njenog specifičnog statusa kao jedinog nadležnog organa za sticanje zvanja sudije.
- Predstavnici Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca, a posebno predsednici sudova i Republičkog javnog tužilaštva, bi trebalo da se redovno stave na raspolaganje medijima i pokušaju da objasne i opravdaju nečinjenje, kašnjenje i ishode postupka, u skladu sa principom pretpostavke nevinosti.
- Angažovanje lica specijalizovanih za odnose sa javnošću u pravosuđu preporučuje se kao dobra praksa u komunikaciji sa javnošću i objašnjavanju obrazloženja odluka koje su od šireg javnog interesa.

2.2 Korupcija

Standardi

S ciljem efikasne borbe protiv korupcije, država mora da preduzme odgovarajuće mere za sprečavanje korupcije, promoviše etičko ponašanje i podigne svest javnosti o ovom fenomenu. Organi nadležni za sprečavanje, istragu, krivično gonjenje i presuđivanje u slučajevima korupcije moraju uživati autonomiju i biti zaštićeni od neprimerenih uticaja i pritisaka. Pored toga, moraju im se obezbediti sredstva za prikupljanje dokaza, zaštitu lica koje im pomažu u borbi protiv korupcije i očuvanje poverljivosti istraga. Sistemu su potrebne odgovarajuće procedure revizije, kao i transparentne procedure za javne nabavke. U cilju uspešne antikoruptionske kampanje, društvo se mora uveriti da će snošenje odgovornosti biti posledica koruptivnog ponašanja javnih zvaničnika. Mediji imaju posebnu ulogu u istraživanju slučajeva korupcije, edukaciji javnosti i informisanju o razvoju događaja u određenim slučajevima, iako mogu biti ograničeni samo kada je to neophodno u demokratskom društvu. I na kraju, korupcija često podrazumeva i međunarodnu dimenziju, pa je neophodno izgraditi jake regionalne i globalne mreže za borbu protiv korupcije.

⁶ USAID GAI Projekat za odgovornu vlast „Percepcija građana o borbi protiv korupcije u Srbiji u 2020.“

⁷ Danilo Vuković, Pravosuđe u post-eri: institucionalna skepsa kao norma, u Sudstvo kao vlast, CEPRI, 2020, str.49

Ocena

Postoji relativno čvrst pravni okvir za borbu protiv korupcije, u skladu sa priznatim međunarodnim standardima. Različite manifestacije koruptivnih dela inkriminisane su u Krivičnom zakoniku (2005.), dok su posebni zakoni dodati kao dopuna postojećim odredbama, a koji doprinose lakšoj prevenciji, istrazi, otkrivanju i gonjenju korupcije. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i terorizma (2018.), Zakon o zaštiti uzbunjivača (2015.), Zakon o lobiranju (2019.), Zakon o javnim nabavkama (2019.), Zakon o utvrđivanju porekla imovine (februar 2020.) i Zakon o sprečavanju korupcije (a koji je stupio na snagu septembra 2020.) daju dobar osnov za rad nadležnih institucija. Došlo je do kašnjenja u izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, u skladu sa preporukama OEBS Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR).

Međutim, nastao je i veliki jaz između normativnog okvira i implementacije, što se ogleda u prilično malom broju slučajeva korupcije koji se istražuju i, shodno tome, vrlo malom broju slučajeva koji su okončani, a posebno takozvanim slučajevima korupcije na visokom nivou. Država je već godinama optužavana za svoje bliske veze sa organizovanim kriminalom. Neki od zapaženijih primera uključuju Ministra finansija osumnjičenog za pranje novca i oca Ministra unutrašnjih poslova koji je umešan u koruptivne šeme trgovine oružjem. Uzbunjivač koji je objavio dokumenta koja se odnose na skandal u Krušiku, uhapšen je 2019. godine.⁸

24 slučaja sumnjivih privatizacija, koji su takođe dospeli u žižu EU 2010. godine, takođe predstavlja jedan ilustrativan primer dugotrajne borbe sa sistemskom korupcijom, koja prevazilazi okvire država. Nakon čitave decenije istrage i gonjenja, 10 slučajeva ostaje nerešeno, u 12 slučajeva tužioci su zaključili da nije bilo krivičnog dela ili su presude bile oslobađajuće. U preostala dva slučaja ustanovljena je krivica, ali je jedan od njih preinačen po žalbi, dok je za drugi, dosuđena kazna od godinu dana kućnog pritvora.⁹ Organizacija „Transparentnost Srbija“ ukazala je na činjenicu da Agencija za borbu protiv korupcije u to vreme nije pokrenula istragu mogućeg sukoba interesa Ministra unutrašnjih poslova, već je izjavila da otac ministra formalno nije bio zaposlen u datom preduzeću koje se bavim trgovinom oružjem, te da tako sukoba interesa nije ni bilo.

Osnovni razlozi koji stoje iza loših institucionalnih rezultata u procesuiranju korupcije su: 1. nedostatak kapaciteta nadležnih institucija za sprovođenje pravila; 2. nadležne institucije su pod neprimerenim političkim uticajem. U ovom trenutku Srbija nema nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, jer je poslednja strategija istekla 2018. godine. Čini se da strateški ciklus za period 2013- 2018. nije ni ispraćen niti evaluiran, a nova strategija još uvek nije najavljena.

Jedan od glavnih aktera u prevenciji i borbi protiv korupcije jeste Agencija za borbu protiv korupcije, nezavisno vladino telo odgovorno Narodnoj skupštini. Agencija raspolaže brojnim nadležnostima u nadgledanju sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Zakona o sprečavanju korupcije, rešavanju sukoba interesa, vođenju registra imovine i prihoda javnih zvaničnika, nadgleda političke finansijske izveštaje i drugo, ali ne angažuje sva svoja prava kako bi osigurala implementaciju.¹⁰ Rad Agencije za borbu protiv korupcije je takođe delimično podriven dvosmislenom podelom odgovornosti među ostalim entitetima koji su takođe zaduženi za borbu protiv korupcije. U 2019.godini, tehnička služba Agencije raspolagala je sa 80 zaposlenih, od 163 predviđenih, a što čini oko 49% kapaciteta. Novi Zakon o sprečavanju korupcije stupio je na snagu u septembru 2020. godine, ali i dalje ne postoji obećanje da će značajno unaprediti pravni ambijent. GRECO izveštaj bio je pozitivan u pogledu uticaja Zakona o sprečavanju korupcije na nezavisnost, resurse i nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije.¹¹ Međutim, sastav Agencije za borbu protiv korupcije biće pod jakim uticajem vlade koja ima ogromnu većinu u skupštini, dokle god poslanici mogu da biraju bilo kog kandidata za direktora Agencije i njeno veće, a koji položi ispit i ispunjava prilično nejasne kriterijume za izbor.

Državna revizorska institucija (DRI) je nezavisno državno telo koje još od 2009.godine vrši eksternu reviziju. Tokom 2019.godine, DRI je ustanovila nepravilnosti kod 9.6% pregledanih naručilaca, a što predstavlja

⁸ FH Izveštaj (2020.)

⁹ BICA Izveštaj o proceni uslova za poslovanje sa integritetom u Srbiji, str.24

¹⁰ Ibid., str. 56.

¹¹ GRECO, stav 78.

značajan pad sa 12.1% u 2018. i primetan rast u odnosu na 7.4% koliko je zabeleženo u 2017. Državno Veće za borbu protiv korupcije ukazalo je da je trenutni okvir interne i eksterne kontrole nad celishodnošću javnih nabavki u velikim javnim komunalnim preduzećima neadekvatan i sklon zloupotrebama.¹² Fiskalni savet Srbije, nezavisan državni organ, objavio je 2019. studiju o razlozima zbog kojih je ekonomski rast Srbije bio neuspešan. Rast od oko 1% bio je posledica krhke vladavine prava i visokog stepena korupcije.¹³ Još uvek ima prostora za unapređenje pravnog okvira za borbu protiv korupcije. Prema EU Izveštaju o napretku za 2020., postignut je ograničen napredak u ovom pogledu, dok je opšta zabrinutost zbog korupcije i dalje prisutna.

Nedavni Izveštaj četvrtog kruga evaluacije GRECO (GR2020), zaključio je da je od 13 preporuka, Srbija sprovela svega 2 na zadovoljavajućem nivou ili je na njih odgovorila na zadovoljavajući način. Deset preporuka je delimično sprovedeno, dok jedna nije uopšte sprovedena. U načelu je ocenjeno da je usklađenost Srbije bila „globalno nezadovoljavajuća“, pa se od Šefa delegacije Srbije traži da do 31. oktobra 20221.godine dostavi izveštaj o napretku postignutom u primeni preporuka na koje do sada nije odgovoreno. Dalje sledi pregled problema koje Vlada nije u celosti rešila:

Što se tiče sprečavanja korupcije u odnosu na narodne poslanike, glavni problem je što je hitna procedura za usvajanje zakona, koja je i dalje u upotrebi, više nego prikladna, dok javne rasprave ostaju u domenu sopstvenog nahođenja parlamentarnih odbora. Nacrti zakona nisu lako i blagovremeno dostupni. Javne rasprave o predloženim zakonima ostaju izuzetak, a ne pravilo.¹⁴

Kodeks ponašanja poslanika još uvek nedostaje, dok ćemo na pozitivne efekte nedavno usvojenog Zakona o lobiranju (avgust 2019.) još morati da pričekamo.

U pogledu sprečavanja korupcije koja se odnosi na sudije, ključno pitanje ostaje sastav VSS i njegova zaštita od neprimerenog političkog uplitanja. Zakonodavna i izvršna vlast moraju biti isključene iz izbornog procesa člana VSS. Ostaje da se vidi da li će doći do ustavnih promena i u kojoj meri. Najavljuje se da će Skupštini biti oduzeta uloga u izboru sudija i predsednika sudova, ali to je takođe deo okvirnih ustavnih reformi.¹⁵

Što se tiče korupcije u vezi sa tužiocima, problemi su isti, *mutatis mutandis*, kao i u slučaju pravosuđa. Skupština ne bi trebalo da učestvuje u izboru članova DVT, kako bi ojačao svoj samoupravni karakter. Posebna uloga predviđena je za posebno telo Poverenika za samostalnost pri DVT, koje je 2019. godine rešilo 18 slučajeva (mnogo manje nego prethodnih godina), preporučujući dalju zaštitu tužilaca od prekomernih kritika koje bivaju upućivane iz političke sfere.¹⁶

Shodno najavljenim ustavnim reformama, Skupština bi bila isključena iz izbornog procesa tužilaca i zamenika javnog tužioca, ali postoji visok nivo neizvesnosti u pogledu daljih kretanja. Delotvorni etički kodeksi, kriterijumi za ocenu učinka i pravila o sukobu interesa takođe su važni za nezavisnost i odgovornost sudija i tužilaca. Vlada Srbije pokušala je da reši neka od ovih pitanja nedavnim Zakonom o sprečavanju korupcije, ali GRECO nije mogao da zaključi da li su njihove preporuke u tom pogledu u potpunosti ispunjene.¹⁷

Vredi napomenuti da je Ministarstvo pravde do 2018. godine objavljivalo izveštaje o oceni primene Zakona o zaštiti uzbunjivača. Izveštaje su sponzorirali USAID i EU. U poslednje dve godine, takvi izveštaji nisu objavljivani. Takođe, način na koji je vlada postupala u slučaju Krušik uzbunjivača, imaće obeshrabrujući efekat na buduće potencijalne uzbunjivače.

Percepcija korupcije u Srbiji

U skladu sa Indeksom percepcije korupcije za 2019.godinu, Srbija zauzima 91.mesto od 180 nadziranih zemalja, sa ukupno 39 od 100 poena. Od promene vlasti 2012.godine, Srbija održava relativno stabilan skor (ispod proseka).

¹² Izveštaj EK (2020.)

¹³ Izveštaj organizacije Freedom House „Zemlje u tranziciji 2019.“ u delu za Srbiju

¹⁴ GRECO, stav 8-14.

¹⁵ Ibid, stav 29-30.

¹⁶ Ibid, stav 48-52.

¹⁷ Ibid, stav 70.

Za 2020.godinu, Projekat svetske pravde ocenio je Srbiju sa 0,44 poena u pogledu odsustva korupcije, što je ujedno i regionalni prosek. To je bilo dovoljno za 72. mesto od 128 zemalja obuhvaćene studijom. Korupcija u Srbiji se doživljava kao endemska. USAID studija (2018.) ukazuje da 57% građana zapravo veruje u to. Glavni generatori korupcije su: snažan uticaj politike na (nominalno) nezavisno sudstvo i (nominalno) autonomne tužioce. Rasprostranjen je i pojam nekažnjavanja za zločine povezane sa korupcijom, posebno u slučajevima koji uključuju političare visokog nivoa.

Procena i preporuke

Smatramo da bi u pogledu korupcije Srbija trebala da bude klasifikovana kao država koja pripada kategoriji D. Postoje naznake spremnosti Vlade da se suprotstavi korupciji visokog nivoa. Snažno uporište političke dominacije i medijskog monopola, praćeno nespremnošću nadležnih vlasti da istraže i procesuiraju slučajeve korupcije, generiše vrlo loše rezultate u odgovarajućim pravnim ishodima.

Naše preporuke glase:

- Vlada bi trebalo da analizira nedostatke u primeni prethodne nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, te usvoji novu i efikasniju strategiju.
- Sudije i tužioci bi trebalo da budu bolje zaštićeni od političkih uticaja, ali takođe odgovorni za sopstveno nepostupanje, kažnjavanja ili zloupotrebe.
- Na vladu bi trebalo vršiti pritisak da u potpunosti i u dobroj veri sprovede preporuke date u GRECO izveštaju.
- Uzbunjivačima bi Vlada i društvo trebalo da pruže veću podršku i zaštitu.

2.3 Mediji i sloboda izražavanja

Ocena

Međunarodni i nacionalni pravni okviri za slobodu izražavanja su uspostavljeni. Srbija je država potpisnica relevantnih međunarodnih ugovora koji garantuju slobodu izražavanja, a njen Ustav garantuje i slobodu mišljenja i izražavanja (član 46), kao i slobodu medija (član 50).

Pa ipak, uprkos takvom normativnom okviru, stanje u Srbiji po ovom pitanju je veoma zabrinjavajuće. Ključni problemi svode se na pravu ulogu medija (uključujući TV, radio, štampu i onlajn medije). I upravo ova ključna pitanja se stalno ponavljaju u svim relevantnim izveštajima, a ukazuju na nekoliko korena ovog problema. Oni se mogu svesti na sledeće grupacije: **Bezbednost novinara**¹⁸, **vlasništvo i finansiranje medija i nezavisnost relevantnih institucija** (naročito REM).¹⁹ Štaviše, pitanje koje se nametnulo nakon početka novog zasedanja Skupštine, odnosilo se upravo na **odnos prema medijima u Skupštini**. Ocena koju je organizacija **Freedom House** dala Srbiji u pogledu Medija je 2 od 4.²⁰ Prema Indeksu vladavine prava Svetskog projekta pravde za 2020. Srbija je ocenjena sa 0,48 za slobodu medija, a što obuhvata i ocenu nezavisnosti medija. Organizacija „Transparentnost Srbija“ u svom BICA izveštaju dodelila je ocenu 25/100 za nezavisnost medija, navodeći: „Mediji u Srbiji su pretežno pod državnom kontrolom ili su pod njenim snažnim uticajem, cenzura i samocenzura su široko rasprostranjene, istraživačko novinarstvo je stalno na udaru predstavnika vlade, finansiranje nije transparentno, a pritisak na lokalne medije je u porastu.“

Jedini pozitivan pomak na ovom polju, koji beleži Izveštaj EK o napretku Srbije (2020), kao i OEBS u Srbiji, je usvajanje nove **Medijske strategije** u januaru 2020. Izveštaj EK o napretku navodi da je Strategija „pripremljena na transparentan i inkluzivan način i identifikuje glavne izazove u vezi sa slobodom medija u Srbiji“. Međutim, osnovni problem koji se i dalje javlja je primena pravnog okvira, a koji EU takođe prepoznaje: kao i „primena nove strategije još nije započeta, a napredak još uvek nije ostvaren u pogledu unapređenja ukupnog okruženja za slobodu izražavanja“.

¹⁸ EU je najviše zabrinuta za bezbednost novinara - „Slučajevi pretnji i nasilja nad novinarima i dalje zabrinjavaju“.

¹⁹ Transparentnost vlasništva nad medijima i raspodela budžetskih sredstava, posebno na lokalnom nivou, tek treba da se uspostavi “ Izveštaj EK o napretku Srbije (2020), Brisel, 6.10.2020, SWD (2020) 352 finalno

²⁰ S tim u vezi, Freedom House navodi sledeće: „Uprkos ustavu koji garantuje slobodu štampe i krivičnom zakoniku koji klevetu ne tretira kao krivično delo, sloboda medija podriva se pretnjom tužbama ili krivičnim prijavama protiv novinara za druga dela, nedostatkom transparentnosti u vlasništvu medija, uređivačkim pritiskom od strane političara i politički povezanih vlasnika medija, direktnog pritiska i pretnji novinarima i visoke stope samocenzure. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) kritikovano je zbog odsustva nezavisnosti.“

Nedavno je država otvorila pitanje **bezbednosti novinara** po nekoliko osnova. Na osnovu novousvojenog Akcionog plana za medijsku strategiju osnovana je **Vladina radna grupa za bezbednost i zaštitu novinara**. Njen glavni zadatak je da unapredi efikasnost reakcije u slučajevima napada na novinare. Nastavlja se i sa radom Stalne radne grupe za bezbednost novinara koja je uspostavljena kao kanal komunikacije sa policijom i tužilaštvom. U maju 2020. godine Zaštitnik građana je potpisao sporazum sa sedam medijskih udruženja i sva tri novinarska sindikata o uspostavljanju platforme koja će prikupljati informacije o pritiscima kojima su novinari izloženi. Krajem decembra 2020. godine, Republičko javno tužilaštvo usvojilo je opšte, obavezno uputstvo, kojim se nalaže hitno postupanje u predmetima u kojima su žrtve krivičnih dela – novinari.²¹

Međutim, paralelno sa izgradnjom ovog zakonodavnog i institucionalnog okvira za zaštitu novinara, u praksi se pretnje nastavljaju. Ono što je takođe zabrinjavajuće jeste da su predmeti koji su na čekanju pred sudovima, a u vezi sa ubistvom ili pretnjom novinaru, ometani usled opšteg odsustva nezavisnosti pravosuđa (pogledaj deo o pravosuđu). Suđenje za ubistvo Slavka Ćuruvije (1999.) započeto je 2015. godine i rezultiralo je osuđujućim presudama, ali je ponovo pokrenuto u oktobru 2020. Još jedan zabrinjavajući slučaj je odlaganje suđenja za paljenje kuće Milana Jovanovića, koje postaje sve nadrealnije, imajući u vidu razloge koji se iznose svaki put kada se suđenje odloži.

Što se tiče pitanja **vlasništva i finansiranja medija**, važno je naglasiti da privatizacija medija započeta 2015. godine još uvek nije završena. I dalje je snažno prisustvo države u vlasničkoj strukturi medija, bilo direktno ili indirektno - preko privatnih lica i kompanija koje su vlasnici medija, ali imaju bliske veze sa državom.

U Agenciji za privredne registre postoji ogroman broj registrovanih medija (podaci se razlikuju iz godine u godinu, od 1600 do 2000), pa nije uvek lako ući u trag svim zloupotrebama. Štaviše, „na papiru“ pitanje vlasničke strukture nije uvek očigledno. Međutim, imajući u vidu da tržište oglašavanja vredi samo 170 miliona EUR godišnje, jasno je da se većina medija oslanja na finansijsku pomoć države. Štaviše, iako nema preciznih podataka, čvrsto se veruje da je upravo država najveći oglašivač. Izveštaj BICA izričito navodi da: vlada kontroliše većinu medija, „ne direktnim vlasništvom, već „projektnim finansiranjem“ (javnim finansiranjem) ili dodeljenim budžetom (kao što je prethodno pomenuto), i medijskim oglašavanjem, na „proizvoljan i netransparentan način, a obično u korist provladinih medija“.

Izveštaj EK o napretku ističe da je „nekoliko kompanija kupio Telekom Srbija, čiji je većinski akcionar, upravo država“. Ovo pitanje se preklapa sa prethodno pomenutim pitanjem korupcije. Štaviše, u svom istraživanju BICA, Transparentnost Srbija tvrdi da većina medija ne može da funkcioniše nezavisno od vlade i komercijalnih oglašivača, što ih sprečava da u potpunosti ispune svoju ulogu u borbi protiv korupcije kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, zaključeno je u rezultatima istraživanja .

Daljom analizom ove situacije, a na osnovu relevantnih indikatora, javlja se nekoliko problema. Monitoring vlasništva nad medijima (MOM) primenio je 10 indikatora rizika po medijski pluralizam u Srbiji i u većini slučajeva obeležen je ili ekstremno negativnom ocenom ili srednjom ocenom (tako su Koncentracija medijske publike, Vertikalna koncentracija vlasništva, (Politička) Kontrola finansiranja medija ocenjene kao VISOKO rizične, dok su Regulatorne zaštitne mere kako za koncentraciju medijskog vlasništva, tako i za vertikalnu koncentraciju vlasništva, transparentnost vlasništva i (politička) kontrola nad medijima i distributerima i novinskim agencijama klasifikovane kao SREDNJE; u pogledu Regulatornih zaštitnih mera: Transparentnost vlasništva ocenjena je kao transparentnost NISKE stope dok za Koncentraciju medijskog tržišta NEMA PODATAKA).

Posebno zabrinjavajuća je uloga države u uređivačkoj politici nacionalnog javnog servisa RTS. Izveštaj EK o napretku navodi: „Finansijski i kadrovski problemi odnose se i na javne emitere, jer oni imaju direktan uticaj na njihovu uređivačku nezavisnost. Pa iako se pretplata na RTS povećala za približno 15% od januara 2020., to još uvek ne omogućava stabilan finansijski model koji bi osigurao njegov nezavisan i profesionalan rad.“ Nakon usvajanja državnog budžeta za 2021. godinu, pojavile su se tvrdnje da država koristi budžet za uticaj i kontrolu na RTS i RTV (vojvođanski javni servis).

²¹ <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/dolovac-nalozila-hitno-postupanje-u-predmetima-u-kojima-su-ugrozeni-novinari/>; <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/nove-mere-tuzilastva-predstavljene-stalnoj-radnoj-grupi-za-bezbednost-novinara/>

Još jedno zabrinjavajuće pitanje koje ugrožava pluralizam i nezavisnost medija je **odnos prema medijima u Skupštini**. Poslanici vladajuće stranke skloni su veoma oštroj kritici nekih medija (konkretno N1 i Nova S), opisujući ih kao „antisrpske, domaće izdajnike i strane plaćenike“.

Sumnjiv je i rad **institucije koja bi trebalo da nadgleda elektronske medije (REM)**. Još jedno zabrinjavajuće pitanje koje se tiče slobode izražavanja su mediji sa nacionalnom frekvencijom i uloga REM-a u obezbeđivanju odgovarajućih dozvola. BICA izveštaj navodi: „Tokom poslednjih nekoliko godina, televizijske stanice sa nacionalnom frekvencijom u potpunosti su stavljene pod kontrolu vlade ili osoba povezanih sa njom. Provladine televizije Pink i Happy energično šire vladinu propagandu, dok su se bivše nezavisne TV kuće B92 i Prva, koje sad imaju nove vlasnike, pridružile državnom propagandnom klubu.“ Činjenica je da je televizija najpopularniji medij u Srbiji (62,5%), dok najveći udeo imaju četiri medijske grupe (javni servis, Pink, Antena i Happy).

Neophodno je na kratko se osvrnuti i na poziciju medija tokom izbornih kampanja. Izveštaj EU o napretku citira ODIHR izveštaj i navodi: „Mediji su tokom izborne kampanje bili pristrasni prema vladajućoj stranci.“ ODIHR je takođe otkrio da je većina TV kanala sa nacionalnom pokrivenošću i većina novina promovisala vladinu politiku i da je ono nekoliko medija koji su nudili alternativne poglede imalo ograničen dometi nije predstavljalo efikasnu protivtežu. To je ugrozilo raznolikost političkih stavova dostupnih putem tradicionalnih medija, kroz koje većina glasača dobija informacije. ”Još jedno pitanje koje zabrinjava je što ovo nije vidljivo u izveštaju REM-a na ovu temu».

Procena i preporuke

Stanje medija u Srbiji ostaje u senci raznih napada na novinare i neke medije; postoji nedostatak transparentnosti u finansiranju i vlasništvu medija, tendencija aktivnog ometanja medijskog pluralizma i direktnog ili indirektnog uspostavljanja državne monopolizacije medija, kao i zabrinutost za nezavisnost relevantnih institucija. Stoga, ovo pitanje ostaje u kategoriji D (Kontinuirano problematično stanje - stagnacija).

- Neophodno je uspostaviti bolju zaštitu novinara u praksi. Stoga je neophodno pravilno primeniti zakonodavni okvir i uspostaviti koordinaciju rada svih postojećih tela za bezbednost novinara, kako bi se njihovi potencijali istinski ostvarili u praksi.
- Neophodno je obezbediti veću transparentnost na polju vlasništva i finansiranja medija, što će omogućiti istinski pluralizam medija. Još jedan važan aspekt je bolje regulisanje medija sa nacionalnom frekvencijom kako bi se pluralizam zapravo mogao postići u praksi. Postojeći monopol nad vlasništvom medija sa nacionalnim pokrivenošću je štetan po demokratiju.
- Tela uspostavljena da vrše monitoring nad radom medija bi trebalo da budu neutralna i nezavisna u svom radu. REM je posebno podložan političkom uplitanju. Izbor članova i odluke koji REM donosi ili ne donosi bi trebalo da budu pod lupom.

2.4 Zaštita ljudskih prava

Ocena

Prema Izveštaju EK o napretku Srbije, zakonodavni okvir o zaštiti ljudskih prava je zadovoljavajući, ali „i dalje preostaje obezbediti doslednu i efikasnu primenu zakona i politika.“ Srbija je potpisnica osam od devet međunarodnih konvencija na polju zaštite ljudskih prava.²² Pa iako postoje određeni problemi sa primenom, pozitivan razvoj mogao bi biti uspostavljanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog.²³ Jedna od ključnih institucija po pitanju vladavine prava, Ustavni sud (US) nastoji da zanemari normativnu kontrolu u korist zaštite ljudskih prava putem postupka pod ustavnom žalbom (97% svih postupaka) Iz perspektive vladavine prava, nije preporučljivo zanemariti normativnu kontrolu ustavnosti zakona i drugih pravnih akata. Ovakvo neobično pozicioniranje US posebno je štetilo zaštiti ljudskih prava tokom vanrednog stanja izazvanog pandemijom Covid-19. U tom periodu, kada su odstupanja od prava bila najčešća, umesto da nadgleda proporcionalnost primenjenih mera, US je bio neaktivan 67 dana.²⁴

²² Srbiji tek preostaje potpisivanje Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

²³ U skladu sa članom 12 Zakona o ministarstvima ("Sl. glasnik RS", br. 128/2020) njegove nadležnosti između ostalog, uključuju: „zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava; izradu propisa o ljudskim i manjinskim pravima; praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodno-pravnim aktima o ljudskim i manjinskim pravima, kao i druge poslove određene zakonom.... ravnopravnost polova; antidiskriminacionu politiku; pitanja u vezi sa rodnom ravnopravnošću, s ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji, kao i druge poslove određene zakonom.“

²⁴ Beogradski centar za ljudska prava 2020, str. 13.

Za potrebe ove analize, ističe se nekoliko relevantnih tema u dogovoru sa zainteresovanim stranama: sprovođenje pravila međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava; pravna pomoć; postupanje sa ranjivim grupacijama i sloboda okupljanja.

Primena pravila međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava

Ljudska prava su daleko ranjivija tokom vanrednog stanja. U Srbiji, 15.marta 2020. godine, predsednik Republike, premijerka i predsednik Narodne skupštine proglasili su vanredno stanje, ustupivši svu moć izvršnoj vlasti. Međutim, ovo je trebalo da bude odluka Narodne skupštine, kako je Ustavom predviđeno, osim ukoliko nije bilo moguće sazvati je. Niko nije dao bilo kakvo objašnjenje zašto poslanici u to vreme nisu mogli da se okupe, raspravljaju i odluče o najadekvatnijem odgovoru na krizu. U tom trenutku, zabeleženo je manje od stotinu zaraženih.

Srbija je imala obavezu da obavesti Generalnog sekretara Saveta Evrope (shodno članu 15. EKLJP) / OUN (shodno članu 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima) o uvođenju vanrednog stanja i o derogaciji određenih prava. Međutim, ta obaveštenja nisu bila adekvatna. Niti je bilo informacija o pravima od kojih će se odstupiti niti je dato objašnjenje u pogledu mera odstupanja i njihove proporcionalnosti.²⁵ Potrebno je izvršiti ocenu sprovođenja presuda Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Srbiju.²⁶ Sporna pitanja na koja ovaj izveštaj skreće pažnju su: status predstavnika (vladinog agenta) Srbije u procesu izvršenja, imajući u vidu da normativni aranžman nije u skladu sa njegovom stvarnom ulogom; njegove interne procedure su neadekvatne; obaveze agenta kao i ostalih relevantnih tela nisu jasno definisane u zakonu; a uloga parlamenta u ovom procesu u potpunosti je izostala.

Što se tiče usaglašenosti Srbije sa preporukama iz ugovora o ljudskim pravima, glavne informacije mogu se naći preko Vladinog saveta za praćenje primene mehanizama za ljudska prava UN-a i Platforme organizacija za saradnju sa Mehanizmom UN-a za ljudska prava (2018. godine Platforma je okupila 18 organizacija civilnog društva (OCD) sa prethodnim iskustvom u izveštavanju mehanizmima za ljudska prava UN-a).

Cilj Platforme je praćenje 8 klaster grupacija za ljudska prava putem radnih grupa. Platforma je usvojila vrlo sveobuhvatne i detaljne preporuke sa jasno definisanim ciljevima, rezultatima i aktivnostima koje treba preduzeti i što je još važnije, sa korisnim indikatorima kako bi se procenilo ispunjenje datih ciljeva.²⁷ U novembru 2020. godine Platforma je izdala Izveštaj o srednjoročnom Univerzalnom periodičnom pregledu za 2020. godinu²⁸ u kojem je utvrdila da su od 56 analiziranih preporuka samo 3 delimično ispunjene, dok 53 ostaju nerealizovane. Takođe, Platforma je pozvala novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog da nastavi sa aktivnostima Saveta za praćenje primene Mehanizma za ljudska prava UN-a.²⁹

Preporuke

- Vlada Srbije trebalo je da u potpunosti i pravilno ispoštuje obavezu obaveštavanja SE i OUN o uvedenom vanrednom stanju. Ovo je bila međunarodna obaveza, ali ujedno i pitanje međunarodne reputacije države. Nadalje, svrha ove obaveze je da osigura doslednije poštovanje ljudskih prava u kriznim vremenima.
- Usaglašavanje normativnog okvira sa stvarnim stanjem u praksi zapravo je uloga Vladinog agenta i drugih nadležnih organa u procesu izvršenja presuda ESLJP.
- Vladin savet za praćenje primene preporuka mehanizama za ljudska prava UN-a trebalo bi da ima značajniju ulogu po tom pitanju, da predoči detaljnije informacije o preporuci i da bude proaktivnije u preporukama o merama koje treba preduzeti da bi preporuke bile ispunjene, kao i u pogledu mišljenja o stanju ljudskih prava, kako je definisano u njegovom mandatu.
- Indikatori koje je razvila Platforma organizacija za saradnju sa Mehanizmom za ljudska prava UN-a trebalo bi da budu sveobuhvatniji.

25 Izveštaj Beogradskog centra za ljudska prava 2020, str. 20

26 Dostupno na: <https://rm.coe.int/needs-assessment-execution-of-ecthr-judgments-in-respect-to-serbia/1680a04f05>

27 Tabela je dostupna na: <https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/Izabrane-preporuke-sa-indikatorima-final.pdf>

28 <https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2020/11/Platform-UPR-Mid-term-2020-Serbia-3rd-cycle.pdf>

29 „Srbija nije učinila dovoljno da unapredi i zaštiti ljudska prava“, 19.11.2020. Dostupno na: <https://platforma.org.rs/srbija-nedovoljno-ucinila-na-unapredenju-i-zastiti-ljudskih-prava/>

Pravna pomoć

Relevantne informacije o besplatnoj pravnoj pomoći nalaze se u Izveštaju Ministarstva pravde o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Na osnovu ovog izveštaja jasno je da sistem besplatne pravne pomoći na lokalnom nivou još uvek nije uspostavljen. To potkrepljuje nalaz koji je YUCOM (Komitet pravnika za ljudska prava) izneo u izveštaju o iskustvu stečeno tokom prvih šest meseci primene zakona.³⁰ Zaključuje se da neki od problema potiču iz sledećeg: činjenica da mnogi gradovi i opštine još uvek nisu uspostavili besplatnu pravnu pomoć; ograničeni ljudski i finansijski resursi; marginalizacija uloge udruženja i nedostatak znanja onih kojima je besplatna pomoć potrebna, kao rezultat nedostatka medijske kampanje i ne uvek jasne i precizne odredbe zakona.³¹ Štaviše, OCD su izrazile zabrinutost zbog činjenice da „NVO bez advokata registrovanog u advokatskoj komori, shodno ovom zakonu, nisu prihvatljivi pružaoci pravne pomoći, izuzev nekoliko izuzetaka. U isto vreme, Advokatska komora Beograda upozorila je da će advokati koji budu zakonski zastupnici NVO biti izbačeni iz komore.“³²

Preporuke

- Obezbediti relevantne resurse (finansijske, ljudske i u pogledu obuke) opštinama i gradovima kako bi pravna pomoć bila ujednačeno dostupna u svim delovima Srbije.
- Promovisati dostupnost i uslove korišćenja besplatne pravne pomoći.

Postupanje sa ranjivim grupama

Za potrebe analize ovog Predloga praktične politike, ranjive grupe obuhvatiće sledeće kategorije: osobe sa invaliditetom, migrante, tražioce azila i izbeglice, decu, rodne grupe i LGBTI + osobe.³³ Pa iako ove grupe trpe iste posledice virusa Covid-19 kao i ostatak populacije, imajući u vidu njihove specifične karakteristike i potrebe, bile su ranjivije na uticaj pandemije. ³⁴Okolnosti pandemije samo su naglasile već postojeće probleme, stoga će preporuka biti relevantna, kako za sadašnja vremena, tako i za budućnost.

Glavni problemi **osoba sa invaliditetom** bili su dostupnost nege tokom vanrednog stanja i činjenica da su posete socijalnim centrima bile zabranjene. Stoga se tvrdilo da im je povređeno pravo na privatnost i porodični život i ličnu slobodu. Štaviše, nakon ukidanja vanrednog stanja ovi problemi ostaju i osobe sa invaliditetom se nalaze u teškoj poziciji da obezbede pomoć i usluga koje su im potrebne (socijalni centri i lični asistenti). Zaštitnik građana navodi da postoje sistemski problemi u ostvarivanju prava osoba sa invaliditetom.

Iako se broj **migranata i tražilaca azila** znatno smanjio (što je i razumljivo imajući u vidu stroga ograničenja u pogledu ulaska u Srbiju), tranzitni centri su i dalje prenatrpani. Štaviše, veliki broj migranata ne želi da oстане u centrima, plašeći se da će ih nove mere ograničenja prinuditi da tu i ostanu tokom potpunog zaključavanja (engl. *lockdown*).

Što se **dece** koja idu u školu tiče, osnovna i drastična promena je svakako sistem učenja na daljinu. Kao što je predstavljeno u Longitudinalnoj studiji UNICEF-a o efektima Covid-19 na porodice sa decom, pored tehničkih smetnji (uzrokovanih finansijskim stanjem u porodici ili nedostatkom znanja od strane nastavnika), deca trpe posledice i po svoje mentalno stanje (u pogledu koncentracije, nelagode i usamljenosti).

Još jedan negativni aspekt virusa Covid-19 koji se posebno odražava na **žene** je nasilje u porodici. UNDP je prepoznao činjenicu da je Covid-19 doprineo povećanju stope ove vrste nasilja, a ovo je globalni problem na koji Srbija nije imuna. Broj žena koje su se obratile za pomoć tokom vanrednog stanja to jasno pokazuje - samo u prvom mesecu vanrednog stanja bilo je tri puta više prijava nego obično. Ovo je prepoznao i Zaštitnik građana. Nekoliko državnih organa vodi kampanje po ovom pitanju,³⁵ a najnoviji razvoj je da je Radna grupa za Nacionalnu strategiju o prevenciji i suzbijanju nasilja nad ženama u porodičnim odnosima

30 Milan Filipović, ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI, Prvih šest meseci primene, Beograd, 2020. Dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/07/Primena-zakona-BPP-2.pdf>

31 Milan Filipović, ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI, Prvih šest meseci primene, Beograd, 2020.

32 Non-paper o stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, jun 2020. Dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf

33 Prve tri grupe su u skladu sa pristupom Saveta Evrope (vidi: <https://www.coe.int/en/web/europarisks/vulnerable-groups>), dok je pitanje rodni grupa i LGBT+ proisteklo iz diskusija i zaključaka donetim tokom SEELD 2.0 Konferencije.

34 Opšti pregled efekata mera koje je država uvela, a kao posledica virusa Covid-19, može se pronaći u izveštajima OCD. Vidi npr. YUCOM Izveštaj o ljudskim pravima i Covid-19: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/LJUDSKA-PRAVA-I-COVID-19-Analiza-izmena-pravnog-okvira-tokom-vanrednog-stanja-i-uticaj-na-u%C5%BEivanje-ljudskih-prava-final.pdf>

35 Vidi portal <https://iskljucinasilje.rs/rs/> Ministarstva pravde.

2020 - 2025. započela svoj rad.³⁶ Konačno, vrlo sveobuhvatna i detaljna studija o položaju žena u okolnostima prouzrokovanim virusom Covid-19 i svim posledicama na njihov položaj (socijalni i ekonomski) je studija koju je podržao OEBS „Rodna analiza odgovora na Covid-19 u Republici Srbiji“.

Problem porodičnog nasilja takođe karakteriše i **LBGTI+** populaciju. Njihova zaštita u Srbiji već godinama nije adekvatna, a štaviše, pandemija je dovela i do gubitka radnih mesta. To je značilo da su neki od članova ove grupe morali da se vrate u primarne porodice gde bi se mogli osećati diskriminisano i ugroženo. Još jedan važan problem je dostupnost lekova i redovni medicinski pregledi koji su nekim članovima ove grupe stalno potrebni. Pravno priznavanje istopolnih civilnih partnerstava još uvek ne postoji.

Preporuke

- Nadležni državni organi bi trebalo da zauzmu proaktivniji pristup u zaštiti ljudskih prava ranjivih grupa. Nediskriminacija bi trebalo da bude minimum zaštite koji bi trebalo obezbediti.
- Svako odstupanje od prava mora biti proporcionalno, a ocena proporcionalnosti mora uzeti u obzir posebne karakteristike pogođenih ranjivih grupa.
- Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti trebalo bi da budu prisutniji, glasniji u medijima i skloniji reagovanju na navodna kršenja ljudskih prava. Štaviše, mogli bi biti otvoreniji za javnost i objavljivati ažurirane izveštaje i studije o relevantnim pitanjima.
- Takođe, preporučljivo je da državni organi uspostave trajnu i otvorenu saradnju sa relevantnim OCD, posebno imajući u vidu njihovu stručnost i mogućnost pružanja relevantnih povratnih informacija o stanju ljudskih prava.
- U pogledu virusa Covid-19, država treba da vodi računa o usvajanju odluka o Covid-19, a kada je reč o ranjivim grupama, trebala bi da se sprovede posebna evaluacija. Svaka uredba o ograničenjima trebalo bi da ima tačno definisan i procenjen efekat na ovu populaciju, a po potrebi, trebalo bi definisati izuzetke kako bi se zaštitila njihova prava. Sve mere moraju uzeti u obzir ranjivost ove populacije.
- Vlada Srbije bi trebalo da razmotri usvajanje relevantnih zakonskih akata (Zakon o istopolnom građanskom partnerstvu i Zakon o rodnom identitetu) kako bi se obezbedila bolja zaštita ljudskih prava LGBTI + populacije.

Sloboda okupljanja i udruživanja

Izveštaj o ljudskim pravima Beogradskog centra za ljudska prava sadrži vrlo detaljan opis svih skupova koji su se u raznim prilikama održavali u Beogradu i drugim gradovima Srbije.³⁷ Ovo pravo je, međutim, ograničeno nakon početka epidemije. Specifičnost situacije tiče se i izbora koje je trebalo održati u junu 2020. godine i planiranim izbornim skupovima. Tokom epidemije često su se menjala ograničenja u pogledu broja ljudi koji su se mogli okupljati na otvorenom i zatvorenom prostoru. Iako se ovo pravo može ograničiti, to uvek treba činiti u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima, a građani treba da imaju jasne i pravovremene informacije o ograničenju. Takođe, princip nediskriminacije bi trebalo biti ispoštovan.

Što se tiče prava na udruživanje, problematična pojava koja se ispostavila bila je lista OCD, medijskih udruženja i pojedinaca čije je finansijske podatke tražila Uprava za sprečavanje pranja novca.³⁸ Čini se da su meta bile određene OCD zbog njihovog kritičkog stava prema Vladi.

Preporuke

- Sloboda okupljanja i udruživanja nije zagarantovana i ispoštovana. Sva ograničenja moraju biti jasno definisana i u skladu sa međunarodnim standardima. Od posebne je važnosti da relevantna udruženja mogu da nastave sa svojim radom bez neprimerenog uplitanja ili pritisaka državnih organa, bilo direktnih ili indirektnih.

Procena

Naša procena je da bi u pogledu zaštite ljudskih prava Srbiju trebalo okarakterisati kao državu koja pripada kategoriji C. Iako postoje mnogi problemi u oblasti zaštite ljudskih prava koji su došli do izražaja u okolnostima izazvanim virusom Covid-19, zakonodavni okvir postoji ili se unapređuje, a sve je veći broj vladinih institucija koje imaju potencijal da se uhvate u koštac sa ovim problemom ukoliko bi im se poverilo više poverenja, resursa i vremena da pobede predrasude i zaobiđu populističke zamke.

³⁶ <https://www.srbija.gov.rs/vest/509484/nulta-tolerancija-na-sve-oblike-nasilja-nad-zenama.php>

³⁷ Vidi BCLJP Izveštaj o ljudskim pravima, dostupan na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-I-VI-2020.pdf>

³⁸ <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/sabic-vlast-mora-da-objasni-zasto-je-naredila-proveru-racuna-nvo-i-medija/>

POLICY AND LEGAL ASSESSMENT L THE STATE O RULE LAW

IN ALBANIA,
BOSNIA AND HERZEGOVINA,
KOSOVO
AND SERBIA

