



Izveštaj iz senke

**Stanje demokratije
u Srbiji 2022**



CSP
EU-RS THINK TANK

Urednik:
Nemanja Todorović Štiplija

Autori:
Aleksandar Ivković, Emina Muminović, Sofija Popović,
Nikola Burazer

Asistenti:
Aleksandra Marković, Anđela Šemić

Dizajn i priprema za štampu:
Bratislav Bojić, Nemanja Milić

Štampa:
Copy Planet, Beograd

Fotografija:
FoNet

Tiraž: 100 primeraka

ISBN: 978-86-80576-15-2

Beograd, oktobar 2022.

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	4
1. Izbori.....	7
2. Parlament	12
3. Upravljanje	16
Nezavisne institucije.....	17
4. Civilno društvo.....	21
5. Sloboda izražavanja	24
Centar savremene politike.....	30
European Western Balkans.....	31
Civilno društvo za unapređivanje pristupanja Srbije Evropskoj uniji	32

Uvod

Dokument pred nama predstavlja redovan godišnji izveštaj iz senke o stanju demokratije u Srbiji, šesti po redu koji objavljuje Centar savremene politike. Od kada se počelo sa objavljivanjem ovih izveštaja, od prvog koji je obuhvatao period od oktobra 2016, svake godine je bio evidentan manji ili veći pad kvaliteta demokratskih institucija. Iako izveštaji Centra savremene politike o Stanju demokratije u Srbiji sami po sebi ne sadrže kvantitativne ocene, i samim tim ne omogućavaju direktno poređenje, u izveštajima postoje jasni kvantitativni podaci, kao i drugi pokazatelji na osnovu kojih se može izvući zaključak o urušavanju demokratije u zemlji.

U prethodnom izveštaju, koji je pokriva period od oktobra 2020. do septembra 2021. - period u kome je zasedao parlament bez opozicije nakon bojkota izbora 2020, a vlast i opozicija vodile dva paralelna dijaloga o izbornim uslovima, moglo se videti da nije došlo do značajnijih poboljšanja koja su se mogla očekivati nakon oštre reakcije različitih institucija Evropske unije na kvalitet izbornog procesa, ali i evidentne zaglavljenosti Srbije u procesu evropskih integracija u dvogodišnjem periodu od kraja 2019. koji je bio izazvan urušavanjem demokratije u zemlji.

U ovom izveštaju, koji pokriva period od oktobra 2021. do septembra 2022. godine, mogu se videti dosta divergentni procesi koji otežavaju jednostavan zaključak. Sa jedne strane, nakon parlamentarnih izbora u aprilu 2022. godine, opozicija se vratila u parlament i zatim kasnije pokazala ozbiljnu nameru da se kroz ovu instituciju bori za svoje ideje. Vlast je napravila određene ustupke opoziciji kada je u pitanju izbor potpredsednika Narodne skupštine, kao i predsednika parlamentarnih odbora. Napredak je viđen i u samom procesu EU integracija otvaranjem novog klastera u decembru 2021, zahvaljujući sprovođenju neophodnih ustavnih promena.

Sa druge strane, nastavljene su određene zabrinjavajuće tendencije. Vlast je ozbiljno ugrozila pravo građana na mirno okupljanje zastrašivanjem i tolerisanjem nasilja u novembru i decembru 2021. na protestima protiv otvaranja rudnika litijuma u zapadnoj Srbiji, tokom kojih je protiv demonstranata pokrenuta i ozbiljna propagandna mašinerija koja je lako mogla da dovede do sukoba većih razmera. Komplikacije oko zabrane šetnje u okviru Evroprajda u septembru 2022. predstavljaju veoma zabrinjavajuće ugrožavanje prava na okupljanje.

Fenomen zarobljavanja medija postao je još izraženiji nakon što je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) odlučilo da ponovo dodeli nacionalne frekvencije istim provladinim

televizijama, koje su ne samo kršile sve moguće norme objektivnog i nepristrasnog izveštavanja, već i, na osnovu podataka samog REM-a, propise za nacionalne emitere.

Konačno, čak ni evidentan napredak u političkom pluralizmu nije došao kao posledica uspeha međustranačkih dijaloga i poboljšanja izbornih uslova. U određenim aspektima, izbori 2022. predstavljaju možda i najkontroverznije izbore u poslednjih dvadeset godina, iako njihov kvalitet pada u drugi plan kada se fokus stavi isključivo na pitanje povratka reprezentativnog i funkcionalnog parlamenta. Zahvaljući višestrukim ponavljanjima izbora na jednom biračkom mestu, bila su potrebna 93 dana od dana održavanja parlamentarnih izbora da se utvrde konačni rezultati, što je slučaj bez predsedana.

Demokratija i evropske integracije

Evropske integracije predstavljaju strateški cilj Vlade Srbije, koja se uporno trudi da predstavi svoje rezultate kao značajne uspehe na putu ka članstvu u Evropskoj uniji. Međutim, odsustvo otvaranja novih poglavlja zbog problema sa vladavinom prava i demokratijom od decembra 2019. do decembra 2021. je pokazalo da su rezultati Vlade u ovom pogledu bili u najmanju ruku problematični. Korak napred je napravljen u decembru 2021. pokretanjem važnih ustavnih promena, ali će za dalji napredak biti neophodno mnogo više od toga.

Demokratija predstavlja jedan od političkih kriterijuma iz Kopenhagena – usvojenih na sastanku Evropskog saveta 1993. godine – koje države moraju ispuniti kako bi mogle postati članice Evropske unije. Drugi politički kriterijumi jesu vladavina prava i zaštita ljudskih prava i prava manjina, 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.

Ono što Evropska unija podrazumeva pod demokratijom u svojim izveštajima – izbore, rad parlamenta, upravljanje i građansko društvo – ostaje van pregovaračkih poglavlja, a time često i van javnog diskursa o evropskim integracijama. Ove teme, ipak, jesu od ogromne važnosti za uspešnog ovog procesa, i prema novoj metodologiji pristupnih pregovora usvojenoj u martu 2020, nalazi se zajedno sa poglavljima 23 i 24 u klasteru koji se odnosi na fundamentalna pitanja.

O izveštaju *Stanje demokratije u Srbiji 2022*

Stanje demokratije u Srbiji 2022 predstavlja izveštaj iz senke za oblasti obuhvaćene temama demokratije u izveštajima Evropske komisije za Srbiju: izbore, parlament, upravljanje i civilno društvo – kao i slobodu medija, koja iako ne spada u oblast demokratije u ovim izveštajima, stoji u čvrstoj vezi sa ovim pitanjima i prethodno se takođe nalazila izdvojeno od pregovaračkih poglavlja, u delu koji se ticao političkih kriterijuma iz Kopenhagena.

Izveštaj *Stanje demokratije u Srbiji 2022* obuhvata period od oktobra 2021. do septembra 2022. godine. U pitanju je šesti godišnji izveštaj iz senke o stanju demokratije u Srbiji koji objavljuje Centar savremene politike / European Western Balkans.

1. Izbori

Redovni izbori za predsednika Srbije i vanredni izbori za poslanike u Narodnoj skupštini Republike Srbije održani su 3. aprila 2022. godine. Istog dana, održano je nekoliko redovnih i vanrednih izbora za odbornike u skupštinama lokalnih samouprava, uključujući i Grad Beograd. Izbori na različitim nivoima ponovo su održani u istom danu, čime je nastavljena dugogodišnja praksa u Srbiji koja negativno utiče na razvoj lokalne demokratije.

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić je najavio još u oktobru 2020. vanredne parlamentarne izbore najkasnije do 3. aprila 2022. godine.¹ Prethodno je konstituisan nereprezentativan parlament u kojem je Vladu podržavalo 243 od 250 narodnih poslanika.

Osim najave vanrednih parlamentarnih izbora, još jedan proces koji je označio nastavak političke krize u Srbiji bila je druga faza međupartijskog dijaloga između vlasti i opozicije uz posredovanje Evropskog parlamenta. Iako su, za razliku od prve faze međupartijskog dijaloga, svi opozicioni akteri učestvovali u sastancima održanim uživo u Beogradu u julu i septembru 2021, **ne postoje indikatori da je druga faza međupartijskog dijaloga značajnije poboljšala izborne uslove u Srbiji.** Nakon što je 18. septembra 2021. objavljeno 16 mera za unapređenje izbornih uslova, koje su sastavili ko-fasilitatori² iz Narodne skupštine i Evropskog parlamenta, deo opozicionih stranaka odbio je da učestvuje u njihovoj primeni, ocenjujući ih kao nedovoljne.³ Predlozi iz zasebnih platformi koje je izradilo nekoliko grupa opozicionih stranaka u najvećoj meri se nisu našli među merama koje su predložili ko-fasilitatori.

Do početka izborne kampanje u februaru 2022. godine, primenjeno je 14 od 16 predloženih mera, uz znatno kašnjenje u ispunjavanju mera za koje su određeni rokovi.⁴ Mere su uključivale preciziranje odredbi u nekoliko izbornih zakona, proširenje sastava Republičke izborne komisije (RIK) i osnivanje Privremenog nadzornog tela za nadzor medija u kampanji. Privremeno nadzorno telo nije imalo izvršna ovlašćenja i njegov rad nije bio vidljiv tokom kampanje, a polovinu njegovih članova činili su predstavnici Regulatornog

1 NI: "Vučić: Vanredni parlamentarni izbori najkasnije 3. aprila 2022", <https://bit.ly/3SC1bVg>, pristupljeno 28.09.2022.

2 Zvaničan termin koji su koristili predstavnici Evropske unije. U medijima je često upotrebljavan termin "posrednici".

3 EWB: "Inter-Party Dialogue in Serbia produces 16 measures, negative reaction of the opposition", <https://bit.ly/3CddL84>, pristupljeno 28.09.2022.

4 EWB: "Delays and criticism cast shadow over EU's initial positive assessments of the Inter-Party Dialogue in Serbia", <https://bit.ly/3DVFs6y>, pristupljeno 28.09.2022.

tela za elektronske medije (REM), koje nije uživalo poverenje opozicije. Mere usmerene ka sprečavanju pritisaka na glasače i funkcionerske kampanje nisu proizvele vidljive posledice.

Na parlamentarnim izborima 2020. godine, veliku kontroverzu izazvalo je prikupljanje neophodnih potpisa podrške za izborne liste, uz indicije da je čak 8 od 21 liste potpise sakupilo na sumnjiv način, uz potencijalnu zloupotrebu ličnih podataka građana.⁵ Ova praksa izazvala je sumnju da su potpisi sakupljeni uz pomoć vladajućih stranaka u cilju obezbeđivanja privida političkog pluralizma. Na izborima 2022, istraživači su zaključili da su se ponovo javile nelogičnosti kada je reč o šest izbornih lista koje su u određenim opštinskim upravama overile više potpisa nego što su u istim opštinama imale glasova.⁶ Ni ove, kao ni 2020. godine, ovi slučajevi nisu dobili jasan epilog.

Prema nalazima misije Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a, koja je posmatrala izbore zajedno sa misijom Evropskog parlamenta i Saveta Evrope, svi učesnici na predsedničkim i parlamentarnim izborima imali su pristup televizijama sa nacionalnom pokrivenošću tokom kampanje, ali su aktuelni predsednik i vladajuća stranka ponovo bili u prednosti jer su *televizije nekritički prenosile njihove redovne aktivnosti koje su često imale oblik kampanje*.⁷ Prema nalazima OEBS-a, čak 90% vremena u redovnom (vanizbornom) informativnom programu privatnih nacionalnih televizija pokrivalo je predsednika i Vladu, dok je na Radio-Televiziji Srbije taj procenat iznosio 73%. Od deset dnevnih listova čije je izveštavanje pratila misija OEBS-a, samo su dva (*Danas i Nova*) na kritički način izveštavali o vladajućim strankama.

Istraživanje Centra savremene politike pokazalo je da je aktuelni predsednik Aleksandar Vučić, koji je bio kandidat za drugi mandat, tokom marta 2022. godine na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću kao gost bio prisutan 11 sati i 38 minuta (ne računajući izveštavanje o njegovim aktivnostima). Drugoplasirani kandidat Zdravko Ponoš u istom periodu bio je prisutan 1 sat i 24 minuta.

Dodatno, istraživanje Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (Crta) pokazalo je da u periodu koji je prethodio predizbornoj kampanji (od oktobra 2021. do februara 2022.) pluralizma u medijima sa nacionalnom pokrivenošću „gotovo da nije bilo“⁸, što ukazuje

5 Friedrich Ebert Stiftung: Serbian Election 2020, str. 5, <https://bit.ly/3CjS32d>, pristupljeno 28.09.2022.

6 Stojanović et al. Finalni izveštaj zloupotrebe overe potpisa: Monitoring procesa kandidovanja na izborima u Srbiji 2022. godine, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, neobjavljeno istraživanje.

7 OSCE: Republika Srbija - predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. aprila 2022. Misija posmatrača KDILJP-a. Finalni izveštaj. <https://bit.ly/3dEjHNX>, str. 22-23, pristupljeno 28.09.2022.

8 CRTA: Drugi preliminarni izveštaj dugoročnih posmatrača, <https://bit.ly/3UOMq2Y>, str. 4, pristupljeno 28.09.2022.

na to da je opozicija, kao i u prethodnim izbornim ciklusima, dobila priliku da se obrati najširem krugu birača tek u poslednjih nekoliko nedelja pred izbore, nakon zvaničnog početka izborne kampanje.

I misija OEBS-a i misija Crte zabeležile su prisustvo pritisaka na glasače i u ovom izbornom ciklusu. OEBS je naveo da su „pritisak na birače da podrže aktuelnu i vladajuću koaliciju i zloupotreba administrativnih resursa od državnih i opštinskih aktera pre izbora, učinili granicu između države i stranke nejasnom, suprotno obavezama OEBS-a i međunarodnoj dobroj praksi”.⁹ S druge strane, na osnovu informacija koje su prikupljene iz više od 50 sati razgovora sa žrtvama ili svedocima pritisaka iz skoro 30 gradova u Srbiji, Posmatračka misija Crte zaključila je da su pritiscima najizloženiji zaposleni u javnom sektoru, kao i manjinske i socio-ekonomski ugrožene grupe, a pre svega građani romske nacionalnosti.¹⁰

Može se zaključiti **da su se i na ovim izborima pojavile iste aktivnosti koje su učinile i prethodne cikluse neravnopravnim**: medijska dominacija vladajućih stranaka pre zvanične kampanje, brisanje granice između javne i partijske funkcije, i pritisci na birače. U tom smislu, ni u ovom izveštaju nema indikacija o poboljšanju demokratičnosti izbora u Srbiji.

Osim toga, **2022. godine ponovilo se ono što je obeležilo i izbore 2020. godine, a nije bilo prisutno u prethodnim ciklusima – problem utvrđivanja izbornih rezultata**. Najpre je RIK odlučio da ne objavi preliminarne rezultate izbora za predsednika i Narodnu skupštinu iste večeri kada su zatvorena biračka mesta, već je to učinio tek naredne večeri.¹¹ Iako nije prekršio zakon, ovo postupanje nije bilo u skladu sa prethodnom praksom RIK-a, i izazvalo je negativne reakcije učesnika i posmatrača, koji su ocenili da je ova odluka naštetila poverenju u izborni proces.¹² Građani su tokom noći 3. aprila i narednog dana mogli da prate prebrojavanje glasova na internet sajtu RIK-a.

Glasanje je, zbog nepravilnosti, poništeno na ukupno 77 mesta za predsedničke i parlamentarne izbore i ponovljeno 16. aprila. Iako manje nego 2020. godine, kada je poništeno 234 biračka mesta, ovo i dalje predstavlja značajno veći broj u odnosu na ranije izborne cikluse, i predstavlja dodatni povod za sumnju u rad izborne administracije.

9 OSCE: Republika Srbija - predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. aprila 2022. Misija posmatrača KDILJP-a. Finalni izveštaj. <https://bit.ly/3dEjHnX>, str. 14, pristupljeno 28.09.2022.

10 CRTA: Drugi preliminarni izveštaj dugoročnih posmatrača, <https://bit.ly/3UOMq2Y>, str. 3, pristupljeno 28.09.2022.

11 Insajder: "Umesto RIK-a, preliminarne rezultate izbora saopštili CeSID/IPSOS i Aleksandar Vučić", <https://bit.ly/3E1qThR>, pristupljeno 28.09.2022.

12 OSCE: Republika Srbija - predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. aprila 2022. Misija posmatrača KDILJP-a. Finalni izveštaj. <https://bit.ly/3dEjHnX>, str. 29, pristupljeno 28.09.2022.

Poseban problem sa transparentnošću izbora odnosio se na lokalne izbore u gradu Beogradu. Dan nakon održavanja izbora, Gradska izborna komisija (GIK) objavila je rezultate na osnovu samo 88% prebrojanih glasova. Nije ostalo razjašnjeno zašto u rezultate nisu bili uključeni preostali glasovi (ne računajući šest izbornih mesta koja su poništena zbog nepravilnosti). Na osnovu ovih rezultata, prethodna vladajuća koalicija SNS-a i Socijalističke partije Srbije (SPS) imala je minimalnu većinu od 56 mesta.

Odlukom GIK-a, glasanje je ponovljeno u četiri biračka mesta 16. aprila i još dva 21. aprila. Međutim, kako je javnost saznala 21. aprila, devet dana ranije GIK je izbrojao 99% odsto glasova, na osnovu kojih su SNS i SPS imali samo 55 mandata. Međutim, javnost nije bila obavještena o ovim rezultatima.¹³ *To znači da birači su učestvovali na ponovljenim izborima bez punog znanja o izbornim rezultatima i potencijalnom uticaju njihovog glasa.* Ova netransparentnost ukazuje na ozbiljnu manipulaciju radom izborne administracije i korak je unazad kada je reč o kredibilitnosti izbornog procesa u Srbiji.

Još jedna kontroverza koja je obeležila ove izbore bilo je petostruko ponavljanje glasanja na izbornom mestu u Velikom Trnovcu, u opštini Bujanovac. Glasanje je četiri puta proglašavano nevažećim zbog proceduralnih nedostataka, a između dva glasanja prolazilo je i po mesec dana, zbog toga što su zakonskim izmenama uoči izbora produženi rokovi za žalbe i povećan broj instanci kojima se može uložiti žalba. **Zbog ponavljanja glasanja na ovom biračkom mestu, konačni rezultati parlamentarnih izbora utvrđeni su tek 5. jula 2022. godine, 93 dana nakon izbornog dana 3. aprila, što je slučaj bez presedana.**

Aleksandar Vučić, koga je na predsedničkim izborima podržao i koalicioni partner, SPS, ubedljivo reizabran za predsednika Republike, pobedom u prvom krugu sa 58,59% glasova. Drugoplasirani Zdravko Ponoš, vanstranački kandidat koga je podržala najveća opoziciona koalicija, osvojio je 18,39% glasova.

S druge strane, SNS zabeležio je osipanje glasova po prvi put od dolaska na vlast 2012. godine. Lista SNS-a je završila izbore na ubedljivo prvom mestu, sa 42,96% glasova, ali po prvi put od 2014. godine nije osvojila apsolutnu većinu narodnih poslanika. Opoziciona koalicija Ujedinjeni za pobedu Srbije, sastavljena od partija levog i desnog centra, osvojila je 13,67% glasova, a lista vladajućeg SPS-a 11,43%. U Narodnu skupštinu ušle su još četiri opozicione liste, koje su osvojile jednocifren procenat glasova, kao i pet lista nacionalnih manjina. Posebnu pažnju privukle su opozicione liste pro-ruske orijentacije, od kojih su tri

¹³ Friedrich Ebert Stiftung: Serbian Election 2020, str. 10, <https://bit.ly/3SsBIOo>, pristupljeno 28.09.2022.

ušle u parlament. Većina komentatora je njihov rast pripisala ratu u Ukrajini i tradicionalno pro-ruskom javnom mnjenju u Srbiji.¹⁴

Konačni rezultati u Gradu Beogradu dali su minimalnu većinu od 56 poslanika dosadašnjoj vladajućoj koaliciji SNS-a i SPS-a, kojima se u formiranju većine pridružio jedan opozicioni odbornik. Za gradonačelnika je izabran kandidat Srpske napredne stranke Aleksandar Šapić.

Od završetka izbora, nekoliko visokih funkcionera SNS-a pominjalo je mogućnost vanrednih parlamentarnih izbora.¹⁵ Predsednik Vučić u avgustu je, dodeljujući mandat za sastav nove Vlade Ani Brnabić, izjavio da ona neće biti predsednica Vlade pune četiri godine, ali nije precizirao da li će doći do rekonstrukcije Vlade ili do vanrednih izbora.¹⁶ Održavanje vanrednih izbora iako Vlada ima stabilnu podršku u parlamentu, kao što je bio slučaj 2014. i 2016. godine, predstavlja problematičan element vladavine SNS-a sa stanovišta stabilnosti i nezavisnosti parlamenta.

14 RSE: "Novi početak za desnicu u Srbiji", <https://bit.ly/3fsbtIW>, pristupljeno 28.09.2022.

15 Danas: "Vučević: Zamoliću Vučića da budu novi parlamentarni izbori kad su građani videli lažnu desnicu", <https://bit.ly/3ChErUX>, pristupljeno 28.09.2022; N1: "Vučić: Protiv vanrednih parlamentarnih izbora, sastaću se sa Đilasom", <https://bit.ly/3dMIhFB>, pristupljeno 28.09.2022.

16 Euronews: "Vučić: Ana Brnabić mandatar nove Vlade Srbije, ali ne cele četiri godine, važne funkcije Vučeviću i Dačiću", <https://bit.ly/3SALFJ0>, pristupljeno 28.09.2022.

2. Parlament

U izveštajnom periodu nastavljen je izrazito problematičan trend neaktivnosti parlamenta. Od raspuštanja Narodne skupštine u martu 2020. godine, **Srbija je prošla kroz nekoliko perioda od više meseci kada nije postojao parlament osposobljen za puno i nesmetano funkcionisanje.** Od ukupno 1096 dana 2020, 2021. i 2022. godine, parlament je bio neaktivan 416 dana, odnosno skoro 40% ukupnog vremena (videti tabelu). Ovaj efekat je 2020. postignut iscrpljivanjem ustavnih rokova za formiranje parlamenta i Vlade gotovo do samog kraja, bez objektivnog razloga, a 2022. ponovljenim izborima u Velikom Trnovcu, a zatim još jednim iscrpljivanjem gotovo celog roka od 30 dana za konstituisanje parlamenta.

Tabela 2.1. Periodi neaktivnosti Narodne skupštine 2020-2022.

Periodi neaktivnosti parlamenta	Okolnosti	Broj dana
4. mart 2020 – 28. april 2020.	Vanredno stanje izazvano pandemijom COVID-19	56
10. maj 2020 – 22. oktobar 2020.	Vanredni parlamentarni izbori, iscrpljivanje ustavnih rokova	185
15. februar 2022 – 1. avgust 2022.	Vanredni parlamentarni izbori, iscrpljivanje ustavnih rokova	175

Tokom konstitutivne sednice novog saziva Narodne skupštine, održane 1. avgusta 2022. godine, po prvi put od decembra 2018. godine gotovo svi relevantni politički akteri učestvovali su u njenom radu. Opozicija je početkom 2019. ušla u bojkot sednica, koji je trajao do isteka mandata parlamenta 2020, kada je izabran saziv praktično bez opozicije. Ovako dug period odsustva aktivnog, reprezentativnog parlamenta naneo je ozbiljnu štetu razvoju demokratskih institucija u Srbiji.

Tokom konstituisanja novog saziva Narodne skupštine **pojavi su se indikatori da bi ona mogla da postane mesto za konstruktivni dijalog i aktivnije učešće opozicije.** Predstavници opozicionih stranaka dobili su više mesta predsednika i zamenika predsednika skupštinskih odbora i parlamentarnih delegacija nego u Jedanaestom sazivu (od 2016. do 2020. godine). Tri poslanika opozicije izabrani su za potpredsednike Narodne skupštine (ukupno sedam potpredsednika). Za predsednika Narodne skupštine izabran je Vladimir Orlić iz Srpske napredne stranke. Do zaključenja izveštaja, više poslaničkih grupa opozicije najavilo je

različite inicijative, poput predloga zakona, deklaracija i drugih odluka, što ukazuje na njihovu nameru da aktivno učestvuju u radu parlamenta.¹⁷

Ipak, manje od dva meseca nakon konstituisanja parlamenta, pojavili su se i negativni signali o njegovom budućem radu. Dana 28. septembra 2022. članovi najveće poslaničke grupe "Aleksandar Vučić - Zajedno možemo sve" podneli su 21 predlog za osnivanje anketnih odbora o postupcima i izjavama pojedinih članova opozicije. Ciljevi predloženih odbora formulisani su na izrazito populistički ili apsurdan način (na primer, "Anketni odbor radi utvrđivanja činjenica i okolnosti vezanih za unošenje kamena za kupus u Dom Narodne skupštine"), sa očiglednom namerom ometanja normalnog rada parlamenta.

Ovaj postupak izazvao je sumnju da će se i u ovom sazivu Narodne skupštine ponovo pojaviti negativne prakse koje su karakterisale Jedanaesti saziv, koje je opozicija navodila kao razloge za bojkot. Između ostalog, u njih su spadale podnošenje stotina amandmana na predloge Zakona o budžetu sa ciljem da se opoziciji ograniči vreme za raspravu, preterano korišćenje hitne procedure u usvajanju zakona, kao neodržavanje sednica predviđenih za poslanička pitanja Vladi.

Ove tendencije uglavnom su nestale *nakon* što je opozicija ušla u bojkot, što se može videti na primeru usvajanja Zakona o budžetu. I 2021. godine on je usvojen u predviđenom roku, uz gotovo potpuno odsustvo rasprave u pojedinostima (o podnetim amandmanima)¹⁸, što predstavlja kontrast sa situacijom iz 2017. i 2018. godine, kada je amandmana i obraćanja predstavnika vlasti bilo na stotine.

Tabela 2.2. Rasprava o predlozima Zakona o Budžetu 2014-2020.

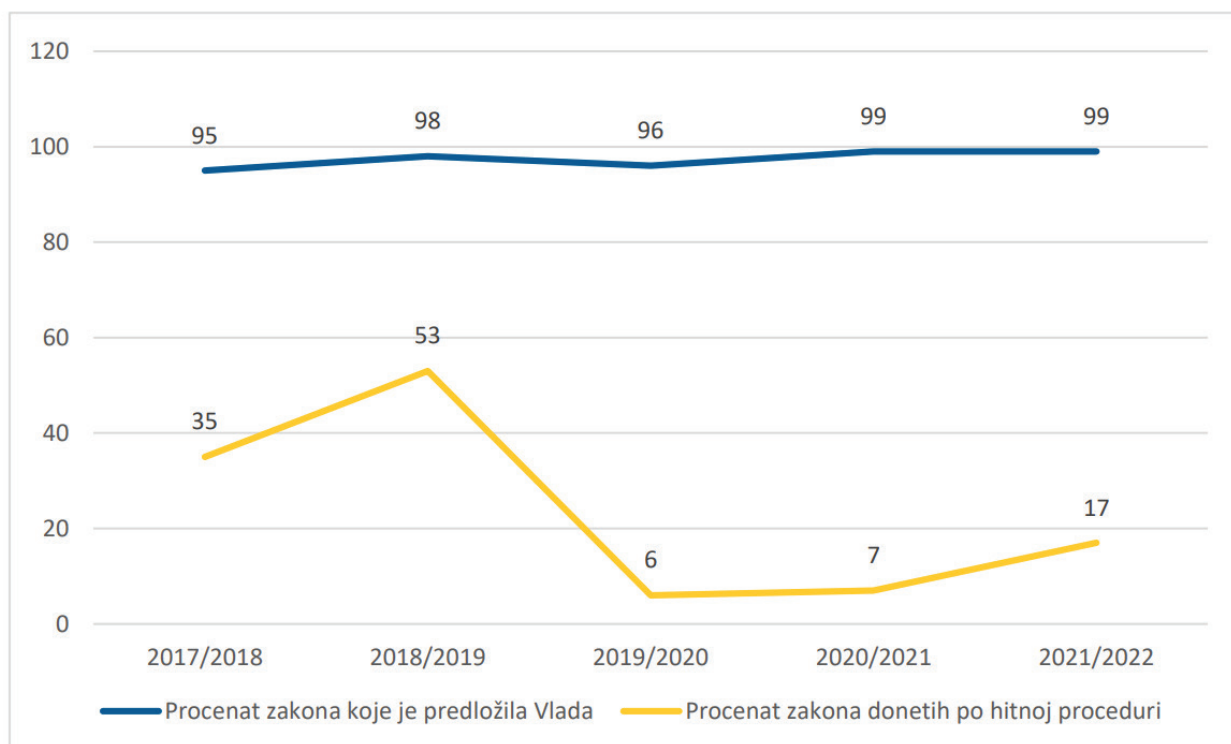
Godina	Broj tačaka dnevnog reda	Tačka u okviru koje je budžet	Broj obraćanja o tačkama pre budžeta	Broj obraćanja o budžetu, u pojedinostima	Broj obraćanja opozicije	Broj dana rasprave
2014.	12	2	5	155	108	1
2015.	12	5	0	215	140	2
2016.	7	6	0	265	188	2
2017.	31	6	265	30	24	1
2018.	62	4	302	4	3	1
2019.	1	1	0	157	21	3
2020.	10	1	0	42	5	1
2021.	17	1	0	3	0	1

¹⁷ Narodna skupština Republike Srbije: Akta u proceduri, <https://bit.ly/3LPyFgx>, pristupljeno 28.09.2022.

¹⁸ Otvoreni parlament: Sedma sednica Drugog redovnog zasedanja 23. 11. 2021. <https://bit.ly/3dQ1exP>, pristupljeno 28.09.2022.

Takođe, i u ovom izveštajnom periodu, koji pokriva period od oktobra 2021. do septembra 2022, predlagač gotovo svih zakona koje je usvojila Narodna skupština bila je Vlada.¹⁹ Procenat zakona donetih po hitnoj proceduri takođe je porastao²⁰, ali i dalje je na nižem nivou nego u periodu 2017-2019. godine.

Grafikon 2.1. Procenat usvojenih zakona na predlog Vlade i procenat zakona donetih po hitnoj proceduri



Dug period neaktivnosti parlamenta takođe je uticao na kontrolu izvršne vlasti, koja je tokom poslednjih godina bila izrazito formalistička. Međutim, čak i taj aspekt izgubio se u izveštajnom periodu zbog činjenice da je poslednja sednica posvećena poslaničkim pitanjima članovima Vlade održana u novembru 2021. godine. U izveštajnom periodu, još je samo u oktobru iste godine održana ovakva sednica, da bi u decembru ona bila preskočena, kao i u januaru 2022. godine.²¹ Od februara te godine parlament je bio raspušten sve do avgusta, te ova aktivnost nije mogla da se ispunjava.

19 Otvoreni parlament: Akta, <https://bit.ly/3SHsD3W>, pristupljeno 28.09.2022.

20 Ibid.

21 Narodna skupština Republike Srbije: Arhiva aktivnosti, <https://bit.ly/3UMJzYr>, pristupljeno 28.09.2022.

Tabela 2.3. Prisustvo članova Vlade na sednicama Narodne skupštine poslednjeg četvrtka u mesecu

Mesec	Prisustvo članova Vlade	Prisustvo predsednice Vlade	Ukupno poslanika koji su postavili pitanje	Poslanika opozicije
Oktobar 2021.	Da	Ne	5	1
Novembar 2021.	Da	Da	11	1
Decembar 2021.	Ne	/	/	/
Januar 2022.	Ne	/	/	/
Februar 2022.	Ne (parlament raspušten)	/	/	/
Mart 2022.	Ne (parlament raspušten)	/	/	/
April 2022.	Ne (parlament raspušten)	/	/	/
Maj 2022.	Ne (parlament raspušten)	/	/	/
Jun 2022.	Ne (parlament raspušten)	/	/	/
Jul 2022.	Ne (parlament raspušten)	/	/	/

Narodna skupština je u poslednjem danu svog rada u kalendarskoj 2021. godini raspravljala o izveštajima nezavisnih institucija (Agencije za sprečavanje korupcije, Zaštitnika građana, Poverenice za ravnopravnost i Poverenika za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti).²² Ova praksa je obnovljena 2020. godine, a pre toga je dugo godina izostajala.

²² Narodna skupština Republike Srbije: Kalendar aktivnosti, <https://bit.ly/3dRGhmc>, pristupljeno 28.09.2022.

3. Upravljanje

Pristupanje Srbije Evropskoj uniji ostao je glavni spoljnopolitički prioritet. Međutim, odluka Vlade da se ne uskladi sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU kada je u pitanju odnos prema Rusiji, kao i antievropske izjave visokih državnih zvaničnika dalje su otvorile prostor za snažno delovanje trećih aktera i dovele u pitanje evropsku perspektivu zemlje. Paralelno sa tim, došlo je do primetnog rasta broja onih koji su protiv pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Kapaciteti za koordinaciju i sprovođenje procesa evropskih integracija bitno su umanjeni činjenicom da od kraja januara i izborne kampanje za parlamentarne izbore reformi gotovo nije ni bilo. Sredinom februara raspušten je saziv Narodne skupštine, novi je tek formiran 3. avgusta zbog odlaganja završetka izbornog procesa, a od tada do završetka posmatranog, izveštajnog perioda Vlada je u tehničkom mandatu.

Ni posle više od sto dana nakon što je Republička izborna komisija (RIK) proglasila izborne rezultate, a tri meseca posle okončanih parlamentarnih izbora, vladajuća većina još uvek nije formirana. Pretpostavlja se da će novu vladajuću većinu formirati stara vladajuća koalicija okupljena oko Srpske napredne stranke (SNS) i Socijalističke partije Srbije (SPS), koja u parlamentu drži 63,2% mandata. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić saopštio je da će mandatarka za sastav nove Vlade biti aktuelna premijerka Ana Brnabić, a da bi posle dve godine na njeno čelo mogao da dođe sadašnji gradonačelnik Novog Sada Miloš Vučević.²³ Tako već drugi put predsednik Srbije i SNS-a, i pre nego što je formirana Vlada, govori o njenom trajanju ali i potencijalnim novim parlamentarnim izborima.²⁴

Posle pet godina kašnjenja, Srbija je u izveštajnom periodu napravila korak napred u procesu izmene Ustava Republike u delu koje se odnosi na pravosuđe, što je neophodno radi usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije. Čitav proces pisanja i izglasavanja ustavnih amandmana u Narodnoj skupštini bio je ekspresan. Prvo mišljenje na nacrt teksta od Venecijanske komisije Skupština je dobila 18. oktobra, a 29. novembra Narodna skupština je nakon usvojenja Akt o promeni Ustava u delu koji se odnosi na nezavisno pravosuđe.²⁵

23 N1: Ana Brnabić mandatar za sastav nove vlade, <https://bit.ly/3LVuSOW>, pristupljeno 28.09.2022.

24 Al Džazira: Vučić pominje nove izbore još ni vladu nije sastavio, <https://bit.ly/3dSyoNa>, pristupljeno 28.09.2022.

25 FES: Serbia's progress in EU integrationa 2020-2022, <https://bit.ly/3y0Da24>, pristupljeno 28.septembra 2022.

Referendum održan 16. januara pokazao je da je 59,62% građana podržalo ustavne promene, dok je protiv bilo 39,35%.²⁶ Rezultate referenduma pre nadležne Republičke izborne komisije (RIK) saopštio je predsednik Srbije Aleksandar Vučić.²⁷

Uoči održanog referenduma izmenjene su odredbe Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Prema novim odredbama za uspešnost referenduma nije potrebna polovina ukupnog broja birača, već preko 50% od broja izašlih. Od 6.510.323 glasača upisanih u birački spisak, na referendum o ustavnim promenama izašlo je svega 1.995.215.

Mala izlaznost posledica je i činjenice da su ustavne promene bile „ispod“ radara u javnosti, budući da referendumske kampanje gotovo da nije bilo. Tako je pitanje promene Ustava, kao neophodnog koraka na putu Srbije ka EU, podelio struku i političare, a građani su ostali slabo obavešteni o čemu su tačno glasali.²⁸ Pravi efekti promena biće vidljivi nakon donošenja seta pravosudnih zakona koji će dalje razrađivati ustavna rešenja.

Nezavisne institucije

U ovom odeljku analiziraju se promene ovlašćenja, organizacije, kao i personalne promene samostalnih i nezavisnih državnih organa koje bi mogle da imaju uticaj na njihov položaj i rad. Takođe se prate neka od postupanja ovih institucija u slučajevima od posebnog značaja za stanje demokratije u Srbiji.

Izmene relevantnih zakona

Narodna skupština usvojila je 3. novembra 2021. izmene Zakona o zaštitniku građana i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji reguliše rad Poverenika za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti.²⁹ Oba zakona usvojena su na osnovu obaveza iz Akcionog plana za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava.³⁰

²⁶ RTS: Republička izborna komisija (RIK) saopštila konačne rezultate referenduma, <https://bit.ly/3reipwb>, pristupljeno 28.09.2022.

²⁷ RTS: Vučić: Više od 60 odsto glasalo "da" na referendumu, <https://bit.ly/3fsSpdP>, pristupljeno 28.09.2022.

²⁸ EWB: Promena Ustava podelila struku i političare, građani ostali slabo obavešteni o čemu su glasali, <https://bit.ly/3rhpqfy>, pristupljeno 28.09.2022.

²⁹ Narodna skupština Republike Srbije: Doneti zakoni, <https://bit.ly/3y0AXDJ>, pristupljeno 28.09.2022.

³⁰ Ministarstvo pravde Republike Srbije: Akcioni plan za poglavlje 23, <https://bit.ly/3Sw5sJl>, pristupljeno 28.09.2022.

Nakon višegodišnjeg procesa izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji su pratili kontroverzni predlozi i rešenja, predlog koji je Vlada zvanično uputila Narodnoj skupštini u oktobru 2021. godine predstavljao je unapređenu verziju u odnosu na prethodne. Prema oceni Koalicije PrEUgovor, na kraju se ispostavilo da je „spremnost da se prihvate predlozi koji su došli iz civilnog društva ipak bila veća nego prilikom donošenja mnogih drugih važnih propisa tokom poslednjih nekoliko godina“.³¹ Neka od najproblematičnijih rešenja koja su figurirala u prethodnim predlozima novog Zakona, o kojima je takođe bilo reči u prethodnim izdanjima Stanja demokratije u Srbiji, izbačena su, dok su usvojena rešenja koja otvaraju prostor za efikasniji rad Poverenika.

Među problematičnim izmenama koje su ostale u konačnom tekstu Zakona spadaju uključivanje Narodne banke u krug organa vlasti protiv kojih nije moguće podneti žalbu Povereniku (u tu grupu spadaju, između ostalih, predsednik Republike i Vlada). Takođe su uvedena dva nova osnova za uskraćivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja – povreda prava na intelektualnu i industrijsku svojinu i ugrožavanje životne sredine. Koalicija PrEUgovor dodala je da ovo rešenje, i pored poboljšanja, i dalje ne rešava ni brojne druge probleme na koje je u javnoj raspravi ukazalo civilno društvo.³²

Novi Zakon o zaštitniku građana formalno je proširio delovanje ove institucije na oblasti prava osoba sa invaliditetom i borbu protiv trgovine ljudima. Ocene dela civilnog društva glasile su da novi Zakon i dalje ne obezbeđuje političku nezavisnost Zaštitnika građana, jer predviđa da, i pored javnog konkursa, samo poslaničke grupe u Narodnoj skupštini imaju pravo da formalno predlože kandidata, koji sve do izbora ima pravo da bude član političke stranke, nadležnom skupštinskom odboru.³³

I Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnik građana su u svojim godišnjim izveštajima za 2021. godinu pozitivno ocenili zakonske izmene koje uređuju funkcionisanje ovih institucija.

31 PrEUgovor: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 - maj 2022. <https://bit.ly/3fqsK5o>, str. 69, pristupljeno 28.09.2022.

32 Ibid, str. 70

33 PrEUgovor: "Predlog zakona o Zaštitniku građana neće obezbediti veću nezavisnost ni efikasnost ove institucije", <https://bit.ly/3Rjl3v5>, pristupljeno 28.09.2022.

Personalni sastav institucija

U ovom izveštajnom periodu nije došlo do promena u personalnom sastavu posmatranih nezavisnih institucija. Petogodišnji mandat Zorana Pašalića na mestu Zaštitnika građana produžen je za još tri godine usvajanjem izmena Zakona o zaštitniku građana.

Uočljivo je, pre svega, da neke od prethodnih kontroverzi u ovoj oblasti nisu razrešene. Dugogodišnja primedba civilnog društva da nisu ispitani navodi o bivšem članstvu i aktivnostima direktora Agencije za sprečavanje korupcije Dragana Sikimića u vladajućem SNS-u³⁴ i dalje nije proizvela nikakav efekat. Isto važi i za člana Fiskalnog saveta Bojana Dimitrijevića, čiji je izbor u decembru 2020. takođe izazvao pažnju zbog činjenice da je nekadašnji član SNS-a.

Osim toga, Vlada nije izabrala nove članove svog stručno-savetodavnog tela - Saveta za borbu protiv korupcije. Nakon smrti Jelisavete Vasilić u junu 2021, Savet ima šest članova od trinaest. Maksimalan broj članova nikad nije dosegnut od 2012. godine.

Postupanje nezavisnih institucija

Agencija za sprečavanje korupcije je tokom izveštajnog perioda imala značajnu ulogu s obzirom na održavanje izbora na nacionalnom i lokalnom nivou. Posmatrači su ocenili da Agencija nije adekvatno reagovala na slučajeve u kojima su javni funkcioneri zloupotrebljavali svoj položaj vodeći kampanju u korist vladajuće stranke.³⁵

Konačni izveštaj Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a konstatovao je da Agencija za sprečavanje korupcije nije efikasno odgovorila na većinu navodnih prekršaja odredbi o finansiranju izbora.³⁶

Povodom ekoloških protesta u Srbiji, u novembru i decembru 2022. godine, Zaštitnik građana je pozvao sve građane koji smatraju da im je neko ljudsko pravo bilo prekršeno da mu se obrate.³⁷ Takođe je apelovao na građane koji su tokom protesta pribegli blokadi

³⁴ Danas: "Sikimić bio član SNS u vreme izbora na čelo Agencije?", <https://bit.ly/3LPNnUN>, pristupljeno 29.09.2022.

³⁵ PrEUgovor: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 - maj 2022. <https://bit.ly/3fqsK5o>, str. 16, pristupljeno 28.09.2022.

³⁶ OSCE: Republika Srbija - predsednički i vanredni parlamentarni izbori 3. aprila 2022. Misija posmatrača KDILJP-a. Finalni izveštaj. <https://bit.ly/3dEjHNX>, str. 3, pristupljeno 28.09.2022.

³⁷ Zaštitnik građana: Zaštitnik građana pozvao građane da mu se obrate zbog kršenja prava tokom blokada, <https://bit.ly/3CcvyuT>, pristupljeno 28.09.2022.

saobraćajnica da svoje pravo na okupljanje izraze u skladu sa Zakonom o javnom okupljanju. Na sajtu Zaštitnika građana ne postoje informacije o postupcima kontrole prema članovima Ministarstva unutrašnjih poslova, mada su se u javnosti pojavili snimci koji ukazuju na prekomernu upotrebu sile, kao i na neblagovremeno reagovanje.

4. Civilno društvo

Prostor za delovanje organizacija civilnog društva (OCD) u Srbiji ostaje nepovoljan. Uprkos određenim poboljšanjima na papiru, nastavlja se trend sužavanja njihovog delovanja, kao i pritisci, zastrašivanja i verbalni napadi usmereni na aktiviste i članove nevladinih organizacija.

Izostanak značajnijih promena potvrđuje i ocena koju je tokom izveštajnog perioda zabeležila međunarodna mreža organizacija civilnog društva - CIVICUS. Prema poslednjim procenama ove organizacije, prostor za delovanje organizacija civilnog društva u Srbiji ostao je „ometen“³⁸, te je **Srbija i dalje u kategoriji država u kojoj je delovanje OCD osporavano od strane nosioca vlasti putem pravnih i praktičnih ograničenja.**³⁹

Tokom izveštajnog perioda nastavljeni su redovni sastanci premijerke Srbije i predstavnika vlade sa organizacijama civilnog društva. Međutim, efektivna saradnja ponovo je izostala. Brojni sastanci nisu uticali na stav državnih institucija i zvaničnika prema aktivistima civilnog društva, tako do unapređenja kulture dijaloga u Srbiji nije došlo.⁴⁰

Adekvatna saradnja izostala je i prilikom usvajanja Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za period 2022-2030. godine. Strategiju koju je izradilo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, usvojila je Vlada Srbije u februaru 2022. godine dok su istaknute organizacije civilnog društva odbile su da učestvuju u procesu. **Razlog za odbijanje bio je nedostatak poverenja OCD, kao i stav da je Strategija samo prikriivanje realne situacije u kojoj civilno društvo funkcioniše u Srbiji, uz podrivanje njihovog rada i zastrašivanje.**⁴¹ Usvojena Strategija izostavlja neke od ključnih problema civilnog društva u samom svom tekstu, posebno u poglavlju koje se tiče opisa postojećeg stanja i ključnih izazova u oblasti stvaranja podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva.⁴²

Napadi i zastrašivanja aktivista i OCD nastavljeni su tokom izveštajnog perioda. Prema podacima Informatora o napadima i pritiscima na aktiviste i aktivistkinje "Solidarno za prava

38 Civicus Rating for Serbia, last update on 11. 08.2022. <https://bit.ly/3CDrFgN>, pristupljeno 29.09.2022.

39 Ibid.

40 PrEUgovor: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 - maj 2022. <https://bit.ly/3fqsK5o> str. 44, pristupljeno 28.09.2022.

41 Građanske inicijative: I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo, <https://bit.ly/3BWms57>, pristupljeno 28. septembra 2022.

42 EWB: Neizvesna sudbina Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://bit.ly/3LR26P8>, pristupljeno 28.09.2022.

svih", samo od oktobra do decembra 2021. godine registrovano je sedamnaest napada na aktiviste i branioce ljudskih prava, a od početka 2022. godine registrovana su dvadeset dva napada.⁴³

Neki od napada dogodili su se tokom protesta za skidanje murala Ratku Mladiću u centru Beograda.⁴⁴ Nakon protesta išarane su prostorije Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR) i Žena u Crnom.⁴⁵

Organizacije civilnog društva ukazivale su i na zabrinutost zbog reagovanja policije tokom ekoloških protesta protiv iskopavanja litijuma organizovanih širom Srbije u nekoliko navrata od novembra 2021. godine. Tokom blokada saobraćajnica primećena je prekomerna upotreba sile kao i pretnje ministra unutrašnjih poslova demonstrantima.⁴⁶ Pored toga kao oblik zastrašivanja po okončanju protesta preko 600 građana dobilo je prekršajne prijave zbog učešća u blokadama.⁴⁷ Učesnici i organizatori protesta označavani su kao strani plaćenici, dok je premijerka Srbije optužila više međunarodnih organizacija za organizovanje "ekoloških i opozicionih protesta u Srbiji".⁴⁸

Ugrožavanje slobode okupljanja primećeno je i tokom organizovanja Parade ponosa u okviru Europrajda. Ministarstvo unutrašnjih poslova, nakon preporuke predsednika Srbije, zabranilo je protest zakazan za 17. septembar zbog "bezbednosnih razloga". Takva odluka MUP-a u suprotnosti je sa Zakonom o slobodnom okupljanju, ali i presudi Ustavnog suda Srbije kojom su ranija otkazivanja šetnje zbog bezbednosnih razloga okarakterisana kao protivustavna.

Nastavljeni su i verbalni napadi na organizacije civilnog društva. Odluku Radne grupe za poglavlje 23 Nacionalnog konventa o EU (NKEU) da ne učestvuje u raspravi o referendumu o ustavnim promenama, premijerka Srbije Ana Brnabić kritikovala je navodeći da je takav

43 YUCOM: "Solidarno za prava svih - Informator o napadima i pritiscima na aktiviste i aktivistkinje, <https://bit.ly/3riyG3e>, pristupljeno 28.09.2022.

44 Al Džazira: Protest podrške aktivistkinjama koje su jajima gađale mural Mladića u Beogradu, <https://bit.ly/3SFCrLv>, pristupljeno 28.09.2022

45 RSE: Prostorije Žena u crnom ponovo išarane grafitima podrške Ratku Mladiću, <https://bit.ly/3SpQiG4>, pristupljeno 28.09.2022

46 PrEUgovor: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 - maj, <https://bit.ly/3fqsk5o>, pristupljeno 28.09.2022

47 Ibid.

48 RSE: Međunarodne organizacije odbacuju navode premijerke da finansiraju proteste u Srbiji, <https://bit.ly/3fnR9Zn>, pristupljeno 28. septembra 2022.

postupak velika sramota za civilno društvo i šamar demokratiji kakav Srbija nikada nije dobila.⁴⁹

Ni tokom ovog izveštajnog perioda napadi i zastrašivanja organizacija civilnog društva nisu dobili svoj pravni epilog. Resorno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog izjasnilo se nenadležnim za rešavanja pritisaka i napada na civilno društvo.⁵⁰ Svoj konačni epilog nije dobio ni slučaj "Spisak", kada su se brojne organizacije civilnog društva našle na udaru Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Dodeljivanje finansijskih sredstava iz državnog budžeta fantomskim vladinim nevladinim organizacijama u Srbiji ostaje problem. Ministarstvo za brigu o porodici i demografiji tokom 2021. godine dodelilo je 658 miliona dinara organizacijama civilnog društva. Prema podacima BIRN-a, 70% tih organizacija javnosti nisu poznate.⁵¹⁵²

Srbija i dalje ostaje **jedina zemlja u regionu koja nema Savet za razvoj i saradnju civilnog društva**, koji bi mogao da doprinese u poboljšanju komunikacije državnih institucija i OCD.⁵³

49 N1: Sastanak sa Konventom uz packe Ane Brnabić i Dačića civilnom društvu, <https://bit.ly/3BTxSXI>, pristupljeno 28.09.2022.

50 PrEUgovor: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 - maj, <https://bit.ly/3fqsk5o>, pristupljeno 28.09.2022.

51 BIRN: Sporni konkursi Ministarstva za brigu o porodici i demografiju, <https://bit.ly/3UOM7VR>, pristupljeno 28.09.2022.

52 PrEUgovor: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 - maj, <https://bit.ly/3fqsk5o>, pristupljeno 28.09.2022.

53 Građanske inicijative: Organizacije civilnog društva u Srbiji rade u nepovoljnom okruženju, <https://bit.ly/3fs5iom>, pristupljeno 28.09.2022.

5. Sloboda izražavanja

Srbija se 2022. našla na 79. mestu na listi medijskih sloboda Reportera bez granica. Iako je u pitanju za 14 mesta bolji plasman nego u prethodnoj u godini, u pitanju je posledica promene metodologije, zbog koje i sami autori indeksa navode da je nemoguće praviti direktna poređenja sa prethodnim ocenama. Reporteri bez granica upozorili su da, iako je pravni okvir dobar, novinarima prete politički pritisci i nekažnjivost zločina koji su nad njima počinjeni, kao i da su često suočeni sa političkim napadima podstaknutim od strane pripadnika vladajuće elite koje pojačavaju pojedine nacionalne TV mreže.⁵⁴ Freedom House je u svom izveštaju primetio pad slobode medija usled kontinuiranog i rastućeg pritiska na nezavisne medije i novinare, kao i porast medijskog zarobljavanja.⁵⁵

Za razliku od prethodnih izveštaja, oba su naglasila problem dezinformacija i lažnih vesti koje su dodatno uznapredovale pandemijom i ratom u Ukrajini.

Zastrašivanje novinara i medijskih organizacija

U periodu od oktobra 2021. do septembra 2022. godine, Regionalna platforma za zagovaranje medijskih sloboda i bezbednosti novinara zabeležila je **preko 50 napada na novinare** – od verbalnih pretnji i pretnji smrću i teškim telesnim povredama, preko fizičkih napada, do slučajeva napada na medijske kuće i organizacije, što ne predstavlja poboljšanje situacije u odnosu na prethodnu godinu.⁵⁶

Bezbednost novinara bila je najugroženija prilikom izveštavanja sa javnih skupova i protesta. **Fizički napadi, prskanje biber sprejom, razbijanje kamera i izbacivanje sa skupova** obeležili su ovaj izveštajni period.⁵⁷ I ove godine pretnje novinaru i univerzitetskom profesoru Dinku Gruhonjiću su nastavljene.⁵⁸

Fizičkim napadima bile su izložene i **medijske organizacije**. Kapija mađarske medijske kuće, u kojoj se nalaze RTV Panon, Subotički mađarski radio, subotička redakcija dnevnog lista

54 Reporters Without Borders, World Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/country/serbia>, pristupljeno 22.09.2022.

55 Freedom House: Serbia: Nations in Transit 2022, <https://bit.ly/3relwnV>, pristupljeno 22.09.2022.

56 Safe Journalists, <https://safejournalists.net/>, pristupljeno 22.09.2022.

57 Safe Journalists, <https://safejournalists.net/>, pristupljeno 22.09.2022.

58 Ibid.

„Mađar So“ i nedeljnika „Het Nap“, bila je razbijena od strane grupe mlađih osoba.⁵⁹ Sličan incident desio se kada su nepoznati počinioci polupali u toku noći stakla na službenim prostorijama šabačkog lista „Glas Podrinja“.⁶⁰

Međutim, slučaj koji je privukao najviše pažnje i ukazao na manjkavost rada nadležnih institucija jeste **kontinuirani napad na OK radio i njegove zaposlene** - lomljenje stakla na izlogu, polivanje farbom predmeta i zidova radija, kao i zazidavanje dela prostorija radija, zato što su se suprotstavili nameri da se na mestu gde se nalaze prostorije radija proširi kladionica. Ovim povodom, pretnje su upućene i Veranu Matiću, predsedniku Stalne radne grupe za bezbednost novinara, koja se sastala u Vranju kako bi pružila podršku OK radiju.⁶¹ Reakcije na ovaj slučaj usledile su i od strane OEBS-a i Reportera bez granica, koji su pozvali srpske vlasti da garantuju bezbednost novinara OK radija.⁶²

Kao i u prethodnom periodu, **najviše zabeleženih pretnji i napada bilo je na nezavisne novinare i medije**. U januaru 2022. godine, u udarnom terminu na TV Pink emitovan je dvadesetominutni video „Porodica meta“, kojim je autor istraživačke novinare, medije, opoziciju, aktuelne i bivše državne funkcionere, označio kao deo zavereničke grupe koja želi da ubije predsednika države i njegovu porodicu.⁶³ Isti video emitovali su i drugi mediji okarakterisani kao provladini – Studio B, Happy i nekoliko lokalnih stanica. Reakcije su usledile od novinarskih udruženja, koji su istakli da je ovo opasno **targetiranje nezavisnih novinara i medija**⁶⁴, koje predstavlja „tv-poternicu“ emitovanu na televiziji sa nacionalnom pokrivenošću, upućenu nezavisnim i istraživačkim novinarima i urednicima. Međunarodne organizacije pozvale su vlasti da istraže ko stoji iza ove kampanje, a političare i zvaničnike da podstiču rad novinara umesto da učestvuju u njihovom diskreditovanju i blaćenju.⁶⁵

U decembru 2021. godine, sudsko veće Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu i u ponovljenom postupku proglasilo je krivim četvoricu optuženih za

59 N1: Nepoznati napadač razbio staklo zgrade mađarske medijske kuće u Subotici, <https://bit.ly/3DCWfex>, pristupljeno 22.09.2022.

60 Danas: Napad na prostorije šabačkog nedeljnika „Glas Podrinja“, <https://bit.ly/3RRWCGI>, pristupljeno 22.09.2022.

61 Slobodna reč: Veran Matić: Napadi na OK radio su nedopustivi i sramotni, <https://bit.ly/3LpTIGs>, pristupljeno 22.09.2022.

62 Reporters Without Borders: Serbian local radio station threatened by powerful businessman, <https://bit.ly/3LjRWXj>, pristupljeno 22.09.2022.

63 N1: „TV poternica, a ne dokumentarac“ – meta na onima koji ne misle kao predsednik, <https://bit.ly/3qRYyCx>, pristupljeno 22.09.2022.

64 NUNS: Koalicija za slobodu medija: Opasno targetiranje na Televiziji Pink, <https://bit.ly/3qS4b3D>, pristupljeno 22.09.2022.

65 Cenzolovka: CPJ: Vlasti treba da podstiču rad novinara u Srbiji, a ne da ih blate, <https://bit.ly/3SeWdGg>, pristupljeno 22.09.2022.

ubistvo Slavka Ćuruvije, osuđenih na ukupno 100 godina zatvora. Međutim, podneta je žalba na presudu, te će odluku doneti Apelacioni sud.⁶⁶

U decembru 2021, Apelacioni sud u Beogradu ukinuo je prvostepenu presudu iz februara 2021. godine kojom je na četiri godine i tri meseca zatvora bio osuđen bivši predsednik beogradske opštine Grocka Dragoljub Simonović zbog optužbi da je podstrekavao da se **zapali kuća novinara portala Žig info Milana Jovanovića 2018. godine**. U septembru 2022, četiri godine nakon spaljivanja kuće Milana Jovanovića, počelo je ponovljeno suđenje četvorici okrivljenih, nakon više od šest meseci odlaganja.⁶⁷

Tokom 2021. godine, uspostavljen je sajt „**Bezbedni novinar**“ i **SOS-telefon** kako bi se podigla efikasnost reagovanja u slučajevima napada na novinare i preduzele radnje u cilju zaštite njihove bezbednosti. Međutim, nema naznaka da ovaj potez Vlade Srbije doprineo njihovoj povećanoj bezbednosti i boljem reagovanju državnih institucija.

Dodatni problem istraživačkim novinarima predstavlja i pristup zvaničnim izvorima informacija. Institucije ignorišu istraživačke medije, onemogućavaju im da dobiju zvanične potvrde informacija, što im dodatno otežava rad.⁶⁸

Regulatorno okruženje i rad nezavisnih institucija

Iako je Vlada Srbije usvojila Akcioni plan za Strategiju razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine (Medijska strategija)⁶⁹, kojim je predviđena izmena 13 zakona do kraja 2022. godine, od kojih su najznačajniji Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima, njegova primena je izostala. **Ni jedan od tri zakona još uvek nije izmenjen**. Stručnjaci ističu da se u Strategiji konstatuju brojni problemi, nude rešenja, ali ona ne donosi sa sobom političku volju i istinsku rešenost za otklanjanje nagomilanih problema.⁷⁰ Dok je predlog Zakona o izmeni i dopunama Zakona o elektronskim medijima u proceduri još

66 Fondacija Slavko Ćuruvija: Umesto odluke o prvostepenoj presudi za ubistvo Ćuruvije, Apelacioni sud treći put promenio sastav sudskog veća, <https://bit.ly/3RPGslo>, pristupljeno 22.09.2022.

67 N1: Novinar Milan Jovanović mora još da čeka na pravdu, suđenje vraćeno na početak, <https://bit.ly/3drllCj>, pristupljeno 22.09.2022.

68 Danas: Maksić: Najveći dobitnici na konkursima mediji bliski vladajućoj partiji, <https://bit.ly/3xy9E3w>, pristupljeno 22.09.2022.

69 Ministarstvo kulture i informisanja: Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina, <https://bit.ly/3xyNmP1>, pristupljeno 22.09.2022.

70 NUNS: Mršav učinak Medijske strategije: Medijski zakoni čekaju novu Skupštinu i Vladu, već istekao rok za Zakon o javnom informisanju, <https://bit.ly/3UhwFg1>, pristupljeno 22.09.2022.

od marta 2021. godine, druga dva nisu ni ušla u proceduru.⁷¹ OEBS i druge međunarodne institucije pozvale su na potpunu primenu Medijske strategije i Akcionog plana.⁷²

Brojne **kritike na rad REM-a** upućene su prilikom izborne kampanje. Biro za društvena istraživanja (BIRODI) ocenio je da REM nije ostvario svoje nadležnosti pri monitoringu izveštavanja medija tokom aprilskih izbora, nije primenio metodološka pravila OEBS-a.⁷³

Takođe je upozoreno da je REM, uprkos nizu sankcija koje su mu bile na raspolaganju, ograničio svoje sankcije na neefikasna upozorenja, što nije funkcionisalo kao odvratajuća sankcija za sprečavanje daljih kršenja.⁷⁴

Javni medijski servisi i ekonomski faktori

I u ovom izveštajnom periodu, brojne kritike iznete su na račun rada javnih medijskih servisa – Radio-televizije Srbije (RTS) i Radio-televizije Vojvodine (RTV). Rezultati monitoringa Crte, od oktobra 2021. do februara 2022. godine, pokazuju da je pre raspisivanja izbora bio prisutan hronični manjak političkog pluralizma u najgledanijim medijima.⁷⁵ Programi koje je RTS odabrao za učešće opozicije, ostavili su opozicione predstavnike van udarnih, najgledanijih termina, koji su, prema nalazima monitoringa medija Posmatračke misije Crte, bili rezervisani isključivo za predstavnike vlasti.⁷⁶

U poslednjem periodu, kao jedan vid ekonomskog pritiska, ističu se i **SLAPP tužbe** - "Strateške tužbe protiv učešća javnosti". U proteklih godinu dana, istraživački **portal KRIK dobio je 11 tužbi**, koje predstavljaju teret po normalno funkcionisanje redakcije, iziskujući veliku količinu vremena i pažnje, što utiče na kvalitet rada portala.⁷⁷ Brojne organizacije upozorile su da ove tužbe predstavljaju još jedan pokušaj gušenja medijskih sloboda i istraživačkih

71 Narodna skupština Republike Srbije: Predlog Zakona o izmeni i dopunama Zakona o elektronskim medijima, <https://bit.ly/3ELdIEP>, pristupljeno 22.09.2022.

72 N1: Predstavnicu OEBS: Potpuno primeniti Medijsku strategiju i Akcioni plan, <https://bit.ly/3BZnaQx>, pristupljeno 22.09.2022.

73 BIRODI: REM-ova (auto)cenzura "Vučićevog frižidera" u izveštaju o izornoj kampanji, <https://bit.ly/3DDE5Jp>, pristupljeno 22.09.2022.

74 ENEMO: Izveštaj o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://bit.ly/3BoGlkX>, pristupljeno 22.08.2022.

75 CRTA: Izbori 2022: Kampanja pre kampanje, <https://bit.ly/3RToWYF>, pristupljeno 22.08.2022.

76 Ibid.

77 NUNS: „Maltretiranje medija za male pare“: KRIK tužen 11 puta za godinu dana, <https://bit.ly/3BPSaCf>, pristupljeno 22.09.2022.

medija u Srbiji, koje su podneli ljudi iz vlasti i njima bliski kontroverzni biznismeni i mediji, a da se niko od njih nije prethodno obratio redakciji, tražeći demanti ili ispravku teksta.⁷⁸

U aprilu 2022. godine, Savet REM-a raspisao je javni konkurs za izdavanje **dozvola za pružanje medijske usluge televizijskog emitovanja i medijske usluge radija** putem terestričkog digitalnog odnosno analognog prenosa za područje cele Republike Srbije - nacionalne frekvencije.⁷⁹ Konkurs je raspisan za četiri dozvole za televizijsko i četiri dozvole za radijsko emitovanje za narednih osam godina. Prema Pravilniku o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge REM-a odabrani kanali su dužni da ispunjavaju određene tehničke, prostorne, kadrovske, finansijske i programske uslove.⁸⁰

Na konkursu za dodelu **četiri nacionalne frekvencije** prijavilo se 14 televizija – N1, Nova S, Pink, Vesti, Happy, Prva, B92, K1, UNA, Kopernikus, BK, Tanjug, TV2 i Kurir. Krajem jula, REM je saopštio da su nacionalne dozvole za emitovanje programa dodeljene televizijama koje su ih imale i do sada: Pink, Happy, B92 i Prva – televizije okarakterisane kao provladine, koje su često kršile zakone, pravilnike, kodekse i etičke norme, a nisu zadovoljile ni minimalne uslove raspisane konkursom tokom njihovog rada prethodnih godina, što je potvrđeno godišnjim izveštajima samog REM-a.⁸¹ Samo tokom 2020. godine **načinjeno je preko 12 hiljada prekršaja Zakona o oglašavanju od strane ove četiri televizije**, a podneseno je i više prijava zbog govora mržnje i emitovanja nasilja.⁸² Istog dana kada su potvrđene četiri frekvencije, Savet REM-a raspisao je i konkurs za **petu nacionalnu frekvenciju**, koja je bila slobodna i prethodnih godina.

Krajem avgusta, Slavko Ćuruvija fondacija i Crta podneli su Upravnom sudu tužbu protiv Rešenja REM-a kojim je REM ponovo dodelio dozvole za emitovanje sa nacionalnom pokrivenošću televizijama koje godinama unazad ne poštuju ni minimum propisanih uslova za pružanje medijske usluge. U tužbi se navodi da je REM odluku da dodeli dozvole televizijama Pink, Happy, Prva i B92 doneo na osnovu selektivnog i netačnog tumačenja

78 AOM: Tužbe protiv KRIK-a su model gušenja medijskih sloboda u Srbiji, <https://bit.ly/3qLKzOC>, pristupljeno 22.09.2022.

79 Regulatorno telo za elektronske medije: Javni konkursi za 2022. godinu, <https://bit.ly/3dsLMaQ>, pristupljeno 22.09.2022.

80 Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa, <https://bit.ly/3LwgBrK>, pristupljeno 22.09.2022.

81 REM: Arhiva izveštaja i analiza o nadzoru emitera, <https://bit.ly/3f2wqKj>, pristupljeno 22.09.2022.

82 Koalicija za slobodu medija: Odluka REM-a je nastavak medijskog mraka u Srbiji, <https://bit.ly/3DwInIX>, pristupljeno 22.09.2022.

činjenica čime su prekršeni kriterijumi i pravila kojima je regulisan postupak za dodelu dozvola za emitovanje.⁸³

Problem **sufinansiranja medija** bio je i u ovom periodu prisutan. Na konkursima za sufinansiranje medija lokalne samouprave su do kraja jula 2022. godine izdvojile 1,4 milijarde dinara, što je oko 290 miliona dinara više nego u istom periodu prethodne godine.⁸⁴ Istraživanje Balkanske istraživačke mreže (BIRN) pokazalo je da su najveći „profiteri“ javnih konkursa za sufinansiranje medijskih projekata televizije bliske vlasti, a apsolutni rekorder među njima je Radio-televizija Novi Pazar sa dobijenih više od 155 miliona dinara od 2019. godine, koju sledi Novosadska televizija sa 87,3 miliona dinara, a na trećem mestu je Sremska televizija sa nešto manje od 61 miliona dinara.⁸⁵ Kritike su usledile od brojnih organizacija koje su istakle da je Ministarstvo kulture i informisanja **zloupotrebilo sistem projektnog sufinansiranja**, odlukom da se oforme komisije tako da se njih uvrsti jedan broj navodno nezavisnih medijskih stručnjaka.⁸⁶ Eksperti su u više navrata upozorili na problem kada je imenovanje članova komisije je netransparentno bez jasno formulisanog kriterijuma.⁸⁷

Primećeno je i da su i u ovom periodu višemilionskim iznosima nagrađeni Alo i Informer iako su, prema podacima Saveta za štampu u periodu od 1. jula do 31. decembra 2021. godine ukupno imali 2.227 tekstova u kojima je po naslovima **prekršen Kodeks novinara Srbije**.⁸⁸

83 CRTA: Slavko Ćuruvija fondacija i CRTA tužili REM, <https://bit.ly/3DE66Ay>, pristupljeno 22.09.2022.

84 UNS: Lokalne samouprave izdvojile 1,4 milijarde dinara za medije do kraja jula, <https://bit.ly/3Saixbm>, pristupljeno 22.09.2022.

85 BIRN: RTV Novi Pazar apsolutni rekorder u medijskom finansiranju, <https://bit.ly/3UmTJi8>, pristupljeno 22.09.2022.

86 UNS, Koalicija za slobodu medija i ANEM: Ministarstvo kulture i informisanja zloupotrebilo instituciju nezavisnog medijskog stručnjaka, <https://bit.ly/3UjCBtN>, pristupljeno 22.09.2022.

87 Medija Centar: Izveštaj – Medijska strategija, <https://bit.ly/3S0VvEo>, pristupljeno 22.09.2022.

88 Savet za štampu: Izveštaj o monitoringu poštovanja Kodeksa novinara Srbije u dnevnim novinama u periodu od 1. jula do 31. decembra 2021. godine, <https://bit.ly/3RZeDCv>, pristupljeno 22.09.2022.

Centar savremene politike



EU-RS THINK TANK

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.

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



„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 učešće 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 pet godina (2017-2021) 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 učešća javnosti u procesu donošenja odluka i pregovorima sa EU.



EU-RS THINK TANK

