Beogradski centar za ljudska prava

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI

januar – jun 2020. godine

Biblioteka
Izveštaji
35

Biblioteka
Izveštaji

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI
januar – jun 2020. godine
POSEBAN OSVRT NA POŠTOVANJE LJUDSKIH PRAVA
U VREME VANREDNOG STANJA

Izdavač
Beogradski centar za ljudska prava
Kneza Miloša 4, Beograd,
Tel/fax. (011) 308 5328, 344 7121
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs;
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača
Sonja Tošković

Urednici
Dr Vesna Petrović
Dušan Pokuševski

Korektor
Jasmina Alibegović

Grafička priprema
Dosije studio, Beograd

LJUDSKA PRAVA U SRBIJI
januar – jun 2020. godine

POSEBAN OSVRT NA POŠTOVANJE LJUDSKIH PRAVA
U VREME VANREDNOG STANJA

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2020

Izveštaj se objavljuje uz podršku
Tima Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji
i ne odražava neophodno stavove Ujedinjenih nacija.

Sadržaj

Skraćenice 9

I. ODLUKA O PROGLAŠENJU VANREDNOG STANJA – POVREDA USTAVA SRBIJE 11

1. Proglašenje vanrednog stanja 11

2. Ustav bez zaštite – (ne)rad Ustavnog suda u vreme vanrednog stanja 13

2.1. Odluka Ustavnog suda po inicijativama za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja 14

2.2. Rad Ustavnog suda po inicijativama za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti opštih akata kojima se odstupalo od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda 16

II. REPUBLIKA SRBIJA I MEĐUNARODNA ZAJEDNICA 19

1. Vanredno stanje i obaveze prema međunarodnim organizacijama 19

2. Evropske integracije Srbije 21

2.1. Evropska komisija – „Non-paper“ 23

3. Ocene demokratskih procesa i sloboda u Srbiji 25

III. VLADAVINA PRAVA I PODELA VLASTI 27

1. Dugogodišnja neizvesnost ustavnog položaja pravosuđa 27

1.1. Nezavisnost sudstva 27

1.2. Jednakost pred sudom i pravično suđenje 30

1.2.1. Javnost rasprave pred sudom 30

1.2.2. Ujednačavanje sudske prakse 32

1.2.3. Efikasnost sudstva i trajanje postupaka 33

1.2.4. Zastarevanje predmeta 33

IV. MEDIJSKE SLOBODE U SRBIJI 35

1. Ocena stanja u medijima 35

2. Vanredno stanje i sloboda izražavanja 37
3. Povratak države u medije 41
4. Novinari i mediji na meti – suđenja spora – pravda teško dostupna 42
5. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara 44

V. IZBORNA PRAVA I GRAĐANSKA PARTICIPACIJA 47
1. Izborni proces 2020. godine 47
1.1. Izmene i dopune pravnog okvira 47
1.2. Izborna kampanja 49
1.2.1. Izveštavanje u toku izborne kampanje 51
1.2.2. Izveštaji i aktivnost REM 53
1.2.3. Zabranjeni spotovi 55
1.2.4. Kampanja na društvenim mrežama 56
2. Vanredno stanje i nezvanična kampanja 56
3. Izborni dan – borba za izlaznost 59

VI. SLOBODA I BEZBEDNOST 63
1. Zabrana zlostavljanja i pravo na slobodu i bezbednost 63
1.1. Vanredno stanje – odstupanje od slobode i bezbednosti 65
1.2. Rad Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) 68
2. Sloboda mirnog okupljanja 71
2.1. Pravo na slobodu okupljanja u 2020. godini – održani skupovi . . . 71
2.2. Sloboda mirnog okupljanja tokom epidemije virusa korona 74
2.2.1. Normativni okvir 74
2.2.2. Pravo na slobodu okupljanja tokom vanrednog stanja 75
2.2.3. Pravo na slobodu okupljanja posle ukidanja vanrednog stanja 76
3. Sloboda udruživanja 78
3.1. Pravo na udruživanje u 2020. godini 78
3.2. Pravo na udruživanje za vreme vanrednog stanja – sužavanje prostora za delovanje organizacija civilnog društva 79
4. Sloboda kretanja 80
4.1. Neustavno ograničenje zabrane kretanja 80
4.2. Nesrazmerno ograničenje slobode kretanja 82

VII. NEZAVISNE INSTITUCIJE 83

1. Zaštitnik građana 83
   1.1. Postupci kontrole rada organa uprave 84
   1.2. Aktivnosti Zaštitnika građana za vreme vanrednog stanja. 85
   1.3. Postupci kontrole za vreme vanrednog stanja 87

2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti 91
   2.1. Aktivnosti Poverenika u 2020. godini 92
   2.2. Aktivnosti Poverenika za vreme vanrednog stanja 95

3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 97
   3.1. Aktivnosti Poverenika u prvih šest meseci 2020. godine 98
   3.2. Aktivnosti Poverenika za vreme vanrednog stanja 100

4. Agencija za borbu protiv korupcije 102
   4.1. Aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije u prvoj polovini 2020. godine 104
   4.2. Ocene rada Agencije za borbu protiv korupcije. 105
   4.3. Aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije tokom predizborne kampanje 107

VIII. POSEBNA PRAVA 109

1. Pravo na privatnost. 109
   1.1. Ugrožavanje prava na privatnost u vreme vanrednog stanja 110
   1.2. Zaštita podataka o ličnosti. 111
      1.2.1. Vanredno stanje i zaštita ličnih podataka 112

2. Prava državljana Srbije – (ne)ometan povratak u zemlju. 113
   2.1. Položaj državljana Srbije – dvojno državljanstvo i etnička pripadnost. 116
      2.1.1. Izdavanje pasoša državljanima BiH 116
      2.1.2. Državljani Srbije crnogorskog porekla. 117

3. Prava osoba sa invaliditetom za vreme vanrednog stanja 117
   3.1. Monitoring ustanova za smeštaj 118
   3.2. Zabrana kretanja i usluge u zajednici. 119
   3.3. Neadekvatno informisanje o položaju i pravima 120

4. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije 121
4.1. Diskriminacija i govor mržnje 121
4.2. Nasilje prema LGBTI populaciji i zločini iz mržnje 122

Skraćenice

CINS – Centar za istraživačko novinarstvo
CeSID – Centar za slobodne izbore i demokratiju
DVT – Državno veće tužilaca
EK – Evropska komisija
EKLJP – Evropska konvencija o ljudskim pravima
EU – Evropska unija
Izveštaj 2014–2019 – Ljudska prava u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava
KZ – Krivični zakonik
NPM – Nacionalni preventivni mehanizam
NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije
ODIHR – Biro za demokratske institucije i ljudska prava
PSG – Pokret slobodnih građana
REM – Regulatorno telo za elektronske medije
RIK – Republička izborna komisija
RTS – Radio televizija Srbije
RTV – Radio televizija Vojvodine
Sl. glasnik – Službeni glasnik
SNS – Srpska napredna stranka
SPC – Srpska pravoslavna crkva
SPS – Socijalistička partija Srbije
UN – Organizacija ujedinjenih nacija
UNS – Udruženje novinara Srbije
US – Ustavni sud Republike Srbije
Ustav Srbije – Ustav Republike Srbije
Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope
VSS – Visoki savet sudstva
YUCOM – Komitet pravnika za ljudska prava
ZKP – Zakon o krivičnom postupku
ZoD – Zakon o državljanstvu

*

Zahvalnost dugujemo svima koji su učestvovali u izradi ovog izveštaja i doprineli da sadrži dovoljno podataka relevantnih za sveobuhvatnu analizu stanja ljudskih prava u Srbiji u prvoj polovini 2020. godine, a posebno tokom vanrednog stanja. Ova publikacija proizvod je timskog rada u kome su učestvovali Lazar Stefanović, Snežana Lazarević, Vladica Ilić, Luka Mihajlović, Vesna Petrović, Dušan Pokuševski, Ivan Protić, Goran Sandić, Anja Stefanović, Milena Ančić, Bojan Stojanović, Aleksandar Marković, Ana Trifunović i Duška Tomanović.

I. ODLUKA O PROGLAŠENJU VANREDNOG STANJA – POVREDA USTAVA SRBIJE

1. Proglašenje vanrednog stanja

U Srbiji je 15. marta 2020. godine, u cilju sprečavanja širenja zaraze i posledica izazvanih virusom SARS-CoV-2, proglašeno vanredno stanje. Odluku o proglašenju vanrednog stanja[1] doneli su predsednik Republike, predsednica Narodne skupštine i predsednica Vlade a sve mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda je propisivala izvršna vlast.[2] Odluci o proglašenju vanrednog stanja je prethodila Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću, koja je poslužila da ministar zdravlja 12. marta 2020. donese Naredbu o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru, na osnovu člana 52 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

Ustav Srbije[3] propisuje da vanredno stanje proglašava Narodna skupština kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, kao i da Narodna skupština za vreme vanrednog stanja propisuje mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava (član 200, stavovi 1 i 4). Ustav određuje da vanredno stanje traje najduže 90 dana, a da po isteku ovog roka Narodna skupština može produžiti odluku o vanrednom stanju za još 90 dana (član 200, stav 2). Ustav predviđa da se za vreme vanrednog stanja Narodna skupština sastaje bez posebnog poziva i da ne može biti raspuštena (član 200, stav 3).

U pogledu proglašenja vanrednog stanja i propisivanja mera kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava Ustav predviđa izuzetak koji je primenjivan prilikom proglašenja vanrednog stanja i propisivanja mera. Kada Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog stanja donose zajedno predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade, pod istim uslovima kao i Narodna skupština (član

1 *Sl. glasnik RS*, 29/20.

2 Vlada, uz supotpis predsednika, a bilo je i primera protivustavnog odstupanja od ljudskih prava odlukom ministarstva (Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 34/20, 39/20, 4/20, 46/20 i 50/20).

3 *Sl. glasnik RS*, 98/06.

200, stav 5). Ustav propisuje „rezervnu proceduru" i za donošenje mera kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava – kad Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika Republike (član 200, stav 6).

Da je Ustav Narodnoj skupštini namenio centralno mesto u upravljanju državom za vreme vanrednog stanja ukazuju i ustavna pravila o kontroli odluka izvršne vlasti za vreme vanrednog stanja. Kad odluku o vanrednom stanju nije donela Narodna skupština, Narodna skupština je potvrđuje u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane. Ako Narodna skupština ne potvrdi ovu odluku, odluka prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja (član 200, stav 8). Kad mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava nije propisala Narodna skupština, Vlada je dužna da uredbu o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava podnese na potvrdu Narodnoj skupštini u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim Narodna skupština bude u mogućnosti da se sastane. U suprotnom, mere odstupanja prestaju da važe 24 sata od početka prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja (član 200, stav 9).

Vanredno stanje omogućava nadležnim organima da, dok ono traje, radi zaštite države ili građana uvode mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava. Mere koje su usvojene za vreme vanrednog stanja 2020. godine najviše su uticale na pravo na slobodu i bezbednost, slobodu kretanja, slobodu okupljanja, pravo na pravično suđenje, određena posebna prava okrivljenih, pravo na imovinu i slobodu preduzetništva. Ipak, Ustav dozvoljava odstupanja samo u obimu u kojem je to neophodno (član 202, stav 1), zabranjuje odstupanja od ljudskih prava koja dovode do diskriminacije (stav 2) i određuje prava i slobode od kojih odstupanja ni u kom slučaju nisu dozvoljena (stav 4). Pored toga, odstupanja su vremenski ograničena i prestaju da važe prestankom vanrednog stanja (stav 3).

Međutim, suprotno očekivanju koje se stiče nakon upoznavanja sa navedenim odredbama, prilikom proglašenja vanrednog stanja i kasnije prilikom donošenja mera kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih prava i obaveza, glavnu reč je imala izvršna, a ne zakonodavna grana vlasti – Vlada i predsednik Republike Srbije. Narodna skupština se prvi put za vreme vanrednog stanja sastala 28. aprila 2020. godine, a narednog dana je potvrdila odluku o proglašenju vanrednog stanja i sve druge propise donete za vreme vanrednog stanja.[4] Nedelju dana kasnije, 6. maja 2020. godine, Narodna skupština je ukinula vanredno stanje u Srbiji i prestale su da važe sve mere kojima se odstupalo od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava

4 „Skupština Srbije potvrdila uvođenje vanrednog stanja i sve odluke Vlade", *N1*, 29. april. Dostupno na: rs.n1info.com/Vesti/a594339/Skupstina-Srbije-potvrdila-uvodjenje-vanrednog-stanja-i-sve-odluke-Vlade.html.

za vreme vanrednog stanja.[5] Narodna skupština je usvojila 6. maja Zakon o važenju uredaba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja kojim je u prvom članu određeno koje uredbe donete za vreme vanrednog stanja prestaju da važe.[6] Između ostalih, prestala je da važi Uredba o merama za vreme vanrednog stanja kojom je predviđen najveći broj ograničenja ljudskih prava. U stavu dva Zakona, propisano je koje uredbe ostaju na snazi do donošenja odgovarajućih zakona. Iako su, uglavnom, u pitanju uredbe koje se odnose na privredu, predviđeno je da na snazi ostaje i Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja.

2. Ustav bez zaštite – (ne)rad Ustavnog suda u vreme vanrednog stanja

Ustav propisuje da je Ustavni sud državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode (član 166, stav 1). U kontekstu zaštite ustavnosti za vreme vanrednog stanja, najvažnija nadležnost Ustavnog suda je da odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima (član 167, stav 1, tačka 1).

Imajući u vidu način na koji je vanredno stanje proglašeno i veliki broj propisa kojima se odstupalo od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava, a koji su doneti u veoma kratkom roku, ne čudi da je Ustavnom sudu do 13. maja 2020. godine podneto 10 inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja i 41 inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti drugih (opštih) propisa donetih od 15. marta 2020. godine.[7]

Najvažnije (ne)delovanje Ustavnog suda u prvoj polovini 2020. godine vezano je za vanredno stanje proglašeno zbog epidemije koronavirusa i mnogobrojne mere donete za vreme vanrednog stanja kojima se odstupalo od Ustavom zajemčenih prava i obaveza. Od proglašenja vanrednog stanja do prvog postupanja Ustavnog suda prošlo je 67 dana. U tom periodu Ustavni sud je javno reagovao isključivo na tvrdnje da ne radi za vreme vanrednog stanja, tvrdeći da „ostvaruje svoje ustavnosudske nadležnosti i u vreme proglašenog vanrednog stanja, u režimu rada primerenom datim okolnostima."[8] Za vreme vanrednog stanja Ustavni sud nije pokretao postupke za ocenu ustavnosti i zakonitosti po sopstvenoj inicijativi.

5 „Ukinuto vanredno stanje u Srbiji", *N1*, 6. maj. Dostupno na: rs.n1info.com/Vesti/a596743/Ukinuto-vanredno-stanje-u-Srbiji.html.

6 *Sl. glasnik RS*, 65/20.

7 Odgovor Ustavnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja podnet od strane Beogradskog centra za ljudska prava.

8 Vidi: www.ustavni.sud.rs/page/view/156–102622/reagovanje.

2.1. Odluka Ustavnog suda po inicijativama za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja

Ustavni sud je 21. maja 2020. godine odbacio više inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja kao očigledno neosnovane.[9] Ova odluka je kritikovana od strane istaknutih profesora prava, pravnika i Beogradskog centra za ljudska prava.[10]

U ovoj odluci, Ustavni sud je razmatrao dva pitanja: a) da li su bili ispunjeni uslovi za proglašenje vanrednog stanja, i b) da li je vanredno stanje proglašeno od strane Ustavom predviđenog organa.

U vezi prvog pitanja, Ustavni sud je stao na stanovište da se pojava zarazne bolesti u okolnostima koje su postojale „mogla smatrati opasnošću koja značajno ugrožava zdravlje šire populacije stanovništva" i da je ispunjen uslov za proglašenje vanrednog stanja – postojanje javne opasnosti koja ugrožava opstanak države ili građana. Kako bi došao do tog stava, Ustavni sud je cenio činjenice o rasprostranjenosti bolesti u svetu, karakteristikama i nepoznatoj prirodi bolesti, kao i da su „u trenutku kada je odlučivano o proglašenju vanrednog stanja i u Republici Srbiji već bili registrovani slučajevi lica zaraženih novim COVID-19 virusom sa tendencijom porasta broja zaraženih".

Podnosioci inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti su tvrdili da je u datim okolnostima bilo dovoljno proglasiti vanrednu situaciju, koja je uređena Zakonom o javnom zdravlju,[11] Zakonom o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti[12] i Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama[13]. Međutim, Ustavni sud je zauzeo stav da je intenzitet opasnosti od koronavirusa zahtevao uvođenje vanrednog stanja (a ne vanredne situacije), dodajući da vanredno stanje državi daje veći pravni kapacitet da delotvorno neutrališe javnu opasnost prouzrokovanu koronavirusom (mogućnost da odstupa od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda).

Ustavni sud se prilikom ove ocene nije obazirao na činjenicu da je Zakon o zaštiti stanovništva već odredio nivo intenziteta zarazne bolesti koji je potreban za uvođenje vanredne situacije – pojava nove ili nedovoljno poznate zarazne bolesti koja može da ugrozi zdravlje i živote ljudi i u kojima postoji neposredna opasnost za masovno prenošenje zaraznih bolesti (član 51, stav 1), niti je ponudio dokaze da se u slučaju epidemije koronavirusa radilo o težoj epidemiološkoj situaciji koja zahteva uvođenje vanrednog stanja. U pogledu pravnog kapaciteta države da se izbori

9 IUo-42/2020. Vidi: www.ustavni.sud.rs/page/view/156–102626/obavestenje.

10 Vidi: www.bgcentar.org.rs/ustavni-sud-obezvredio-ulogu-parlamenta-u-odlucivanju-o-proglasenju-vanrednog-stanja/. Čitaocu može biti zanimljiv tekst prof. dr Miodraga Jovanovića.

11 *Sl. glasnik RS*, 15/16.

12 *Sl. glasnik RS*, 15/16 i 68/20.

13 *Sl. glasnik RS*, 87/18.

sa epidemijom koristeći se ovlašćenjima iz Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, Ustavni sud je propustio da (pokuša da) pruži objašnjenje zašto vanredne mere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti propisane ovim zakonom ne bi bile dovoljno delotvorne – zabrana okupljanja na javnim mestima, ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom, zabrana ili ograničenje putovanja.[14]

Na pitanje da li je vanredno stanje proglašeno od strane nadležnog organa Ustavni sud je takođe odgovorio pozitivno, konstatujući da je predsednik Narodne skupštine 15. marta 2020. godine obavestio predsednika Republike i predsednika Vlade o nemogućnosti da se Narodna skupština sastane i da su se u tom trenutku stekli uslovi da vanredno stanje bude proglašeno od strane predsednika Republike, predsednika Vlade i predsednika Narodne skupštine.

Da bi došao do ovakvog stanovišta, Ustavni sud je trebalo da razmotri dva prethodna: ko je nadležan da konstatuje nemogućnost sastajanja Narodne skupštine i koje činjenice su potrebne za nastupanje te nemogućnosti. Ustavni sud je, međutim, odgovorio samo na prvo prethodno pitanje.

Polazeći od odredaba Ustava, Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika Narodne skupštine, Ustavni sud je zauzeo stav da je na predsedniku Narodne skupštine da samostalno konstatuje postojanje nemogućnosti Narodne skupštine da se sastane. Ustavni sud je uzeo u obzir ustavne nadležnosti predsednika Narodne skupštine da predstavlja Narodnu skupštinu, saziva i predsedava njenim sednicama, i odredbu Poslovnika Narodne skupštine[15] koja predviđa da predsednik Narodne skupštine, u slučaju ratnog ili vanrednog stanja obaveštava predsednika Republike i predsednika Vlade da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane (član 244, stav 1, alineja 5).

Osim što se poslednje navedeno ovlašćenje predsednika Narodne skupštine odnosi na *obaveštavanje* – a ne i na samostalno utvrđivanje nemogućnosti Narodne skupštine da se sastane u slučaju vanrednog stanja, Ustavni sud je zanemario da razmotri ulogu Kolegijuma Narodne skupštine u ovoj situaciji. U sastav ovog tela, koje saziva predsednik Narodne skupštine radi koordinacije rada i obavljanja konsultacija u vezi sa radom parlamenta, ulaze potpredsednici parlamenta i predsednici svih poslaničkih grupa, a nadležnost mu je upravo da pomaže predsedniku parlamenta u svim pitanjima iz njegove nadležnosti (član 34).

Umesto svega toga, Ustavni sud je pridao preterano veliku važnost predsedniku Narodne skupštine, navodeći da se u ovom postupku ne može baviti činjeničnim pitanjima i da nema ustavno, niti drugo pravno merilo na osnovu kojeg bi mogao dovesti u pitanje obaveštavanje predsednika Narodne skupštine da parlament nje bio u mogućnosti da se sastane.

14 Vidi članove 51–53 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.

15 *Sl. glasnik RS*, 52/10 i 13/11.

Kao zaključak bi se moglo izneti da je Ustavni sud ovom odlukom, umesto da učvrsti ulogu parlamenta u odlučivanju o proglašenju vanrednog stanja, učinio suprotno. Uloga parlamenta je obezvređena, a suverenost građana koja se ostvaruje posredstvom njihovih slobodno izabranih predstavnika je dovedena u pitanje stavom Ustavnog suda da jedan narodni poslanik ima ovlašćenje da samostalno odluči o radu ili suspenziji predstavničkog tela.

2.2. Rad Ustavnog suda po inicijativama za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti opštih akata kojima se odstupalo od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda

Za vreme vanrednog stanja Vlada Republike Srbije donela je veliki broj uredaba zakonske snage, a pojedinima od njih odstupalo se od Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Do 13. maja 2020. godine podneta je 41 inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opštih akata donetih za vreme vanrednog stanja.[16] Ustavni sud ni po jednoj od ovih inicijativa nije pokrenuo postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti, niti je ove inicijative odbacio. Iako su svi navedeni opšti akti, po sili Ustava, prestali da važe nakon ukidanja vanrednog stanja, Ustavni sud i dalje ima mogućnost da sprovede postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti ako nisu otklonjene posledice neustavnosti ili nezakonitosti, u skladu sa članom 64 Zakona o Ustavnom sudu.[17]

Beogradski centar za ljudska prava je za vreme vanrednog stanja Ustavnom sudu Republike Srbije podneo tri inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti.

Prvom inicijativom, podnetom 25. marta 2020. godine, predloženo je Ustavnom sudu da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima člana 2 Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije,[18] s obzirom da je dopuštao mogućnost dvostrukog kažnjavanja (krivičnog i prekršajnog) građana koji prekrše zabranu.[19]

Drugom inicijativom Centra, od 31. marta 2020. godine, ukazano je na potrebu pokretanja postupka za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Uredbe o me-

16 Odgovor Ustavnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja podnet od strane Beogradskog centra za ljudska prava.

17 *Sl. glasnik RS*, 109/07, 99/11, 18/13– odluka US, 102/15 i 40/15 – dr. zakon.

18 *Sl. glasnik RS*, 39/20.

19 Vidi: www.bgcentar.org.rs/podneta-inicijativa-ustavnom-sudu-za-ocenu-ustavnosti-i-saglasnoti-sa-evropskom-konvencijom-o-ljudskim-pravima-clana-2-uredbe-o-prekrsaju-za-krsenje-naredbe-ministra-unutrasnjih-poslova-o-ogranicenju/. Tekst navedene uredbe dostupan je na: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/39/2/reg.

rama za vreme vanrednog stanja[20] i Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije[21], budući da je njima, suprotno Ustavu, nadležnost za propisivanje mera kojima se odstupa od ustavnih garancija prava na slobodu i bezbednost i slobode kretanja bila delegirana na Ministarstvo unutrašnjih poslova.[22] Iako je nakon deset dana od podnošenja inicijative za ocenu ustavnosti Vlada izmenila Uredbu o merama za vreme vanrednog stanja i ukinula Naredbu Ministarstva unutrašnjih poslova i Uredbu o prekršaju za kršenje Naredbe,[23] nedostatak koji se odnosio na kršenje načela *ne bis in idem* je unet u dopune Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, zbog čega je Centar podneo još jednu inicijativu za ocenu ustavnosti Ustavnom sudu 21. aprila 2020. godine.

Nakon ukidanja vanrednog stanja, Centar je Ustavnom sudu predložio pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil.[24]

Za razliku od velikog broja podnetih inicijativa za pokretanje postupaka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opštih akata donetih za vreme vanrednog stanja, nije bilo slučajeva pokretanja postupka ocene ustavnosti od strane ovlašćenih predlagača (državnih organa, organa teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave ili najmanje 25 narodnih poslanika) ili samog Ustavnog suda.

20 *Sl. glasnik RS*, 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20 i 49/20.

21 *Sl. glasnik RS*, 34/20, 39/20, 4/20, 46/20 i 50/20.

22 Vidi: www.bgcentar.org.rs/podneta-inicijativa-za-pokretanje-postupka-za-ocenu-ustavnosti-uredbe-o-merama-za-vreme-vanrednog-stanja-i-naredbe-o-ogranicenju-i-zabrani-kretanja-lica-na-teritoriji-republike-srbije/.

23 *Sl. glasnik RS*, 53/20.

24 Vidi: www.bgcentar.org.rs/inicijativa-ustavnom-sudu-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-naredbe-o-ogranicenju-kretanja-na-prilazima-otvorenom-prostoru-i-objektima-prihvatnih-centara-za-migrante-i-centara-za-azil/.

II. REPUBLIKA SRBIJA I MEĐUNARODNA ZAJEDNICA

1. Vanredno stanje i obaveze prema međunarodnim organizacijama

Srbiju obavezuju skoro svi najvažniji međunarodni ugovori o ljudskim pravima usvojeni pod okriljem Ujedinjenih nacija,[25] a budući da je članica Saveta Evrope Srbija je ratifikovala i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.[26]

U prvoj polovini 2020. godine Srbija nije podnosila nijedan izveštaj o primeni međunarodnih ugovora pred ugovornim telima UN. Jedina aktivnost Kancelarije za ljudska i manjinska prava i Vlade odnosila se na pripremu državnog izveštaja o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije. Izrađen je Nacrt VI–IX izveštaja, a javno slušanje u organizaciji Kancelarije za ljudska i manjinska prava na kojem bi ovaj dokument bio predstavljen stručnoj javnosti u Srbiji otkazan je iz epidemioloških razloga.

Svetska zdravstvena organizacija je 11. marta proglasila pandemiju pa su sve aktivnosti organa i tela UN obustavljene. Savet za ljudska prava odložio je razmatranja državnih izveštaja u okviru Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) a isto su učinili i komiteti UN.

U Srbiji je 15. marta proglašeno vanredno stanje. Uvođenje vanrednog stanja pratilo je uvođenje mera kojima se odstupalo od prava garantovanih Ustavom ali i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. To znači da je Srbija kao članica Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Pakt) imala obavezu da, ukoliko se koristi pravom da ukida prava predviđena Paktom, preko Generalnog sekretara UN odmah obavesti druge države ugovornice o odredbama koje su ukinule kao i razlozima koji su ih na to naveli kako je predviđeno članom 4 Pakta. Ovaj član predviđa da države ugovornice mogu preduzeti, u obimu strogo određenom zahtevima situacije, mere kojima se ukidaju obaveze predviđene Paktom.

---

25 Od konvencija o ljudskim pravima usvojenim pod okriljem UN Srbija nije ratifikovala još samo Konvenciju o pravima radnika migranata, iako ju je potpisala još 2004. godine.

26 Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. glasnik RS*, 9/03.

Na internet stranici na kojoj se objavljuju obaveštenja vezana za međunarodne ugovore nastale pod okriljem Ujedinjenih nacija nije objavljeno obaveštenje koje je Srbija uputila Generalnom sekretaru UN o derogaciji određenih obaveza iz Pakta.[27] Zbog toga što ovo obaveštenje nije objavljeno ni na internet stranicama nadležnih državnih organa, Beogradski centar za ljudska prava je uputio zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Vladi Republike Srbije i Ministarstvu spoljnih poslova. Na zahtev je odgovorilo Ministarstvo spoljnih poslova ali tek nakon odluke Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja po žalbi Beogradskog centra za ljudska prava.

Prema dokumentu koji je Ministarstvo spoljnih poslova dostavilo, Srbija je Notom br. 6509 od 6. aprila 2020. godine obavestila generalnog sekretara UN o uvođenju vanrednog stanja i o derogaciji određenih prava predviđenih Paktom u onoj meri u kojoj to zahteva epidemiološka situacija i medicinska neophodnost.[28] Dokument koji je Srbija uputila Generalnom sekretaru UN ne ispunjava formalne ali ni materijalne kriterijume propisane u članu 4 Pakta.

Kada su u pitanju formalni kriterijumi, član 4 predviđa da se prilikom derogacije prava države podvrgavaju međunarodnom režimu notifikacije koji mora sadržati informacije o tome koja prava iz Pakta su ograničena i koji su razlozi za njihovo ograničavanje. U Opštem komentaru br. 29 Komiteta za ljudska prava ističe se da je ovakvo obaveštenje neophodno, ne samo da bi se omogućilo da Komitet obavlja svoju funkciju, već i da bi se utvrdilo da li ograničenja striktno odgovaraju okolnostima slučaja i da bi se ostalim državama ugovornicama omogućilo da prate ispunjavanje obaveza prema Paktu.[29]

Dalje, „Komitet naglašava da je u notifikaciji neophodno naznačiti sve informacije o merama koje su preduzete uz jasno preciziranje razloga zbog kojih su one uvedene, uz obezbeđivanje detaljne dokumentacije koja se odnosi na domaće zakonodavstvo." Međutim, Srbija je u noti obavestila Generalnog sekretara UN da je uvedeno vanredno stanje u cilju prevencije širenja SARS-CoV-2 virusa, da se merama uvedenim u cilju borbe protiv zarazne bolesti COVID-19 odstupa od prava garantovanih Paktom, kao i da se sve odluke Vlade objavljuju u Službenom glasniku i da se mogu pronaći na internet prezentaciji Vlade i sajtu Pravno-informacioni-sistem.rs.

Imajući u vidu navedene kriterijume, Srbija je u obaveštenju propustila da navede sve ključne elemente koje član 4 i Opšti komentar br. 29 predviđaju. Kako nisu

27 United Nations Treaty Collection. Dostupno na: https://treaties.un.org/Pages/CNs.aspx?cnTab=tab2&clang=_en.

28 Ministarstvo spoljnih poslova, po postupanju Poverenika za informacije od javnog značaja po žalbi Beogradskog centra za ljudska prava dostavilo je Beogradskom centru za ljudska prava 14. maja 2020. godine pod zavodnim brojem 7723 tekst Note br. 6509. Dokument je zaveden u arhivi Beogradskog centra za ljudska prava.

29 Opšti komentar br. 29 Komiteta za ljudska prava dostupan je na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en.

navedena ni konkretna prava od kojih se odstupa bilo je suvišno očekivati navođenje konkretnih razloga tj. obrazloženje za njihovu derogaciju. Takođe, upućivanjem na sajtove Vlade i Pravno-informacioni sistem, Srbija nije postupila ni u skladu sa obavezom da je neophodno obezbediti detaljnu informaciju koja se odnosi na domaće zakonodavstvo.[30]

Što se materijalnih uslova tiče, Komitet u Opštem komentaru, između ostalog, navodi da se od prava garantovanih Paktom u slučaju izuzetne opasnosti može odstupiti u strogom obimu koje takva opasnost zahteva i da je, između ostalog, neophodnost i srazmernost svake preduzete mere koja predstavlja odstupanje obaveza koje su države preuzele ratifikacijom ovog međunarodnog ugovora od suštinskog značaja kako ne bi došlo do neopravdanog ograničavanja prava. U ovom izveštaju mogu se pronaći brojni primeri, od prava na slobodu kretanja do prava na pravično suđenje, koji dovode u pitanje da li su ovako stroge mere ograničenja bile neophodno potrebne kako bi se postigao cilj – suzbijanje širenja virusa korona, odnosno da li bi isti rezultat bio postignut merama kojima se u manjoj meri zadire u prava građana.

Slične obaveze država potpisnica, kada je u pitanju derogacija prava, predviđa u članu 15 i Evropska konvencija o ljudskim pravima. Srbija je 7. aprila Generalnom sekretaru Saveta Evrope dostavila notifikaciju u kojoj obaveštava da je 15. marta uvedeno vanredno stanje i da je u skladu sa članom 15 derogirala pojedina prava iz Konvencije.[31] Obaveštenje je identično onom koje je upućeno Generalnom sekretaru UN. Ne navodi se koja su konkretno prava ograničena kao ni razlog za njihovo ograničavanje.

2. Evropske integracije Srbije

Početkom februara, Evropska komisija je predstavila novu metodologiju za proširenje što podrazumeva da pregovori budu organizovani u okviru šest oblasti (klastera) koji će obuhvatati svih 35 poglavlja. Nova metodologija ima za cilj da se pregovori ubrzaju i pokažu ili da je država kandidat spremna za brze promene ili da te spremnosti nema.[32] Ona omogućava da se pregovori brže završe jer stvara uslove za dinamičnije usaglašavanje sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU). Međutim, Srbija i Crna Gora, kao države koje su već pristupile procesu pregovora, neće biti u obavezi da usvoje novu metodologiju jer je stav Evropske unije da nije dobro

30 Ova web stranica ne sadrži prevod relevantnih odluka na engleski jezik, dok se na sajtu Vlade mogu naći osnovne informacije o merama koje se odnose na proglašenje vanrednog stanja na engleskom jeziku. Vidi na: https://www.srbija.gov.rs/vest/en/151917/several-decrees-adopted-governing-management-in-state-of-emergency.php.

31 Dostupno na: https://rm.coe.int/09000016809e1d98.

32 „Šta je novo u predloženoj metodologiji proširenja EU“, *Politika*, 23. februar. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/448113/Pogledi/Sta-je-novo-u-predlozenoj-metodologiji-prosirenja-EU.

menjati pravila po kojima je proces evrointegracija već započeo, ali da je moguće da se nova metodologija primeni i u ove dve države ako one na to pristaju.

Dan nakon objavljivanja nove metodologije, evropski komesar za proširenje, Oliver Varheji (*Olivér Várhelyi*), doputovao je u Srbiju, sastao se sa srpskim zvaničnicima i istakao da Zapadni Balkan ne sme biti zaboravljen od strane EU, naglasivši da građani treba da osete prednost ubrzane integracije ukoliko se zemlje okrenu uspešnom sprovođenju prioritetnih reformi.[33]

Vlasti u Srbiji nisu zauzele stav po ovom pitanju, ubrzo posle posete evropskog komesara za proširenje proglašeno je vanredno stanje, evrointegracije Srbije nisu bile u fokusu rada Vlade što je zaustavilo proces usaglašavanja sa evropskim standardima koji je i pre vanrednog stanja prema ocenama javnosti u Srbiji veoma spor budući da je nakon šest godina od početka pregovaranja Srbija otvorila samo 18 od 35 poglavlja i dva zatvorila.

Kada je reč o Poglavlju 23, najvažnijem za uspostavljanje vladavine prava i unapređenje ljudskih prava i sloboda, Srbija u velikoj meri zaostaje u odnosu na zadate rokove tako da je Akcioni plan za Poglavlje 23 morao biti revidiran. U drugoj polovini februara 2020. organizovan je konsultativni proces povodom izmene Akcionog plana sa Radnom grupom Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 23. Kada je početkom juna Radnoj grupi dostavljen *Izveštaj o javnim konsultacijama sa NKEU* koji se odnosi na drugi ciklus konsultacija, moglo se videti da veliki procenat komentara Radne grupe kojih je bilo preko 150 nije prihvaćeno u predloženom obliku (oko 45,4%). U saopštenju Radne grupe navodi se da je zabrinjavajući odnos prema razmatranju komentara na deo Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na pravosuđe zbog toga što pojedini bitni predlozi nisu u celosti uneti u novi tekst Akcionog plana ili nisu adekvatno uneti, čime se menja njihova suština.[34] Takođe se apeluje na Vladu da ne usvaja ovaj dokument od strateške važnosti za proces pristupanja Evropskoj uniji ukoliko ga dobije na usvajanje pre održavanja parlamentarnih izbora, budući da je Vladi istekao mandat i nema pun legitimitet.[35]

Ohrabruje činjenica da, i pored zastoja u evrointegracijama, Srbija u procesu pregovora i dalje ima podršku iz IPA fondova. Početkom februara 2020. godine pot-

33 „Varheji: Zemlje Zapadnog Balkana tretirati kao buduće članice", *Blic*, 10. februar. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/politika/varhelji-zemlje-zapadnog-balkana-tretirati-kao-buduce-clanice/cg61cnz.

34 Najviše komentara članice su imale na deo AP koji se odnosi na izmene Ustava i pravosudnih zakona insistira*juć*i na tome da je neophodno da nadležni skupštinski odbor izradi novi tekst predloga i da on bude dostavljen na mišljenje Venecijanskoj komisiji i drugim relevantnim telima Saveta Evrope. Insistirano je i na usvaja**nju n**ove ili revizije postojeće Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina.

35 Vidi saopštenje Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 povodom završetka javnih konsultacija u vezi revidiranja Akcionog plana za Poglavlje 23. Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/saopstenje-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-povodom-zavrsetka-javnih-konsultacija-u-pogledu-revidiranja-akcionog-plana-za-poglavlje-23/.

pisan je sporazum o projektnom finansiranju IPA 2019 u vrednosti od 138,5 miliona evra a značajan deo novca usmeren je na pravosuđe i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u vrednosti od 18 miliona evra.[36]

I u vreme vanrednog stanja EU je nastavila da pomaže Srbiji. Tako je u aprilu 2020. usvojila odluku o pomoći državama Zapadnog Balkana u iznosu od 3,3 milijarde evra kao podrška u borbi protiv COVID-19 koji uključuje neposrednu podršku za sektor zdravstva, za potrebe socijalnog i ekonomskog oporavka, kao i paket od 750 miliona evra makrofinansijske pomoći i paket pomoći od 1,7 milijardi evra od Evropske investicione banke.

Nažalost, u prvim danima vanrednog stanja državni zvaničnici su oštro kritikovali odnos EU kada je reč o pomoći u krizi izazvanoj virusom. Ove izjave je prokomentarisao kopredsedavajući Evropskog saveta za spoljne poslove Karl Bilt (*Carl Bildt*) rekavši da „kada je Kina poslala avion sa pomoći za Srbiju, predsednik Srbije Aleksandar Vučić napravio je veliki šou. Ali kada stigne mnogo značajnija pomoć Evropske unije nema fanfara i predsednika nema na vidiku."[37]

U maju 2020. godine, održan je sastanak na kome je usvojena Zagrebačka deklaracija[38] u kojoj se izražava snažna solidarnost EU sa zemljama Zapadnog Balkana u vezi sa krizom uzrokovanom koronavirusom, podrška integraciji Zapadnog Balkana u EU. Istaknut je značaj Prespanskog sporazuma s Grčkom i Sporazuma o dobrosusedskim odnosima s Bugarskom, pozdravljeno imenovanje Posebnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine i naglašena neophodnost zajedničke borbe protiv organizovanog kriminala i rešavanje pitanja migrantske krize.

2.1. Evropska komisija – „Non-paper"

Početkom juna mediji su preneli da je Evropska komisija sačinila peti po redu „*Non-paper*" o vladavini prava za Srbiju, dokument koji za cilj ima da prikaže napredak Srbije u ispunjavanju obaveza predviđenih akcionim planovima za Poglavlje 23 i Poglavlje 24.[39]

Kada se ima u vidu da je napredak u ova dva poglavlja ključan za napredak u pristupnim pregovorima razočaravajuća je činjenica da je generalna ocena da je Srbija u određenim oblastima ostvarila napredak, ali i da postoje ozbiljna kašnjenja,

36 Srbija dobija oko 200 miliona evra, 6. februar. Dostupno na: https://www.srbija.gov.rs/vest/442611/srbija-dobija-oko-200-miliona-evra-iz-ipa-2019.php.

37 „Bilt: Nema fanfara kada EU pomogne Srbiji, kao u slučaju Kine", *Radio Slobodna Evropa*, 27. mart. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/30513363.html.

38 Dostupno na: https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf.

39 „EK: Srbija napreduje u mnogim oblastima, ali i zaostaje u sprovođenju reformi", *N1*, 11. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a608956/Non-pejper-Evropske-komisije-o-Srbiji.html.

pre svega u oblastima nezavisnosti pravosuđa, borbi protiv korupcije, slobode medija, procesuiranja ratnih zločina i borbi protiv organizovanog kriminala. Takođe, konstatuje se da je pandemija donela nove izazove u ovim oblastima ali i da predstavlja objektivan razlog za kašnjenje u sprovođenju nekih aktivnosti.

Kada je u pitanju proces izmene Ustava u delu koji se odnosi na jačanje nezavisnosti pravosuđa, Evropska komisija ističe da je ovaj proces i dalje u zastoju što dalje utiče na buduće izmene i usvajanje pratećih zakona. Ovaj proces mora biti nastavljen što pre, transparentno i na način koji će uključiti sve relevantne aktere. O neophodnosti doslednog sprovođenja reformi kako bi se obezbedila nezavisnost pravosuđa govori i ocena Evropske komisije da vladini zvaničnici, neki od njih na najvišem nivou, kao i poslanici, nastavljaju da redovno komentarišu istrage ili sudske procese koji su u toku, kao i pojedine sudije i tužioce i da članci u tabloidima teže da diskredituju sudije i tužioce.

Kada je reč o borbi protiv korupcije, navodi se da je zabeleženo kašnjenje u usvajanju izmenjenih Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kako bi bio usklađen sa preporukama ODIHR-a i Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja. S druge strane, napominje se da je usvojen novi Zakon o poreklu imovine, koji se mora primenjivati bez diskriminacije i koruptivnog uticaja. Ističe se da su postignuti određeni rezultati kada je reč o krivičnom gonjenju slučajeva korupcije, ali da se broj osuđenih za slučajeve visoke korupcije smanjio u 2019. godini. Uvođenje specijalnih odeljenja za borbu protiv korupcije u višim javnim tužilaštvima počinje da daje rezultate i povećava se broj prvostepenih presuda donetih na osnovu rada tih odeljenja, ali konkretnih rezultata kada je u pitanju korupcija na visokom nivou još uvek nema.[40]

U pogledu osnovnih prava, u izveštaju se konstatuje da usvajanje zakona o ombudsmanu, antidiskriminacionih zakona, zakona ravnopravnosti polova ozbiljno kasni, kao i da je stanje u medijima zabrinjavajuće.[41]

I pored toga što ovaj dokument sadrži konstatacije koje ukazuju na zastoj u velikom broju oblasti u kojima su reforme neophodne da bi se Srbija približila evropskim standardima ministarka za evropske integracije, Jadranka Joksimović, izrazila je uverenje da će do kraja juna dobiti saglasnost za otvaranje bar jednog od pet poglavlja za koja je Srbija spremna, međutim to se nije dogodilo.

40 „Non-pejper Evropske komisije: Kašnjenja u reformama, pritisak vlasti na pravosuđe", *European Western Balkans*, 23. jun. Dostupno na: https://europeanwesternbalkans.rs/non-peper-evropske-komisije-kasnjenja-u-reformama-pritisak-vlasti-na-pravosudje/?fbclid=IwAR1eyzzmURJgQ-M0EnB9ifWbDGbmN1FcZRV-Tl3oor5pBuO6u1PM79SVSzo. Vidi više: European Commission, *Non-paper on the state of play regarding chapters 23 and 24 for Serbia*, jun 2020. Dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf.

41 Više u poglavlju IV.

3. Ocene demokratskih procesa i sloboda u Srbiji

Pored Evropske unije, odnosno Evropske komisije koja redovno sačinjava izveštaj o napretku Srbije u evrointegracijama i druge međunarodne organizacije i institucije koje ocenjuju stepen demokratije u svim državama, prate reformske procese, kao i one koje prate stanje ljudskih prava i sloboda. Slično kao i EU ove organizacije već dosta dugo objavljuju podatke po kojima Srbija iz godine u godinu zauzima sve lošije mesto.

Tako, na primer, u izveštaju Fridom hausa (*Freedom House*) „Sloboda u svetu 2020", Srbija se, sa još tridesetak država, nalazi u grupi s najvećim padom sloboda u poslednjih deset godina.[42] Svrstana je u kategoriju tranzicionih/hibridnih režima koji uključuje zemlje u kojima se, na primer, izbori održavaju redovno, ali u kojima partija na vlasti uživa značajne, nezaslužene prednosti ili u kojima postoje nezavisni mediji ali su oni pod velikim pritiskom i targetirani su od strane predstavnika vlasti ili pojedinih interesnih grupa.[43]

Ovaj izveštaj nije izazvao pozitivnu reakciju vlasti u Srbiji ili preispitivanje rezultata u vezi ispunjavanja uslova koji se odnose na evropske integracije Srbije. Predsednica Vlade, Ana Brnabić, je uputila pismo na 18 strana Majklu Abramoviću (*Michael Abramowitz)*, predsedniku Fridom hausa, i priložila detaljnu analizu njihovog izveštaja, navodeći da je netačna tvrdnja o demokratskom nazadovanju u Srbiji, da se podaci objavljeni u izveštajima ne poklapaju sa rezultatima drugih međunarodno priznatih indeksa demokratije, dodajući da tvrdnje nisu utemeljene i potkrepljene činjenicama, da se radi o jednostranoj i parcijalnoj oceni realnosti.[44] Abramović je odbacio optužbe uz napomenu da je u pitanju proverena metodologija koja se uspešno koristi godinama.[45]

Na stanje u Srbiji ukazala je i grupa od 21 poslanika Evropskog parlamenta u pismu komesaru za proširenje Oliveru Varheiju (*Olivér Várhelyi*), upozorila na „ekstremno uznemirujuću" situaciju s poštovanjem ustavnih i ljudskih prava u Srbiji[46]

42 „Fridom haus: Srbija u grupi zemalja sa najvećim padom sloboda od 2010", *TV N1*, 4. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/fridom-haus-srbija-u-grupi-zemalja-sa-najvecim-padom-sloboda-od-2010/.

43 „Izveštaj Fridom hausa: Srbija napušta demokratske principe, većina medija pod kontrolom vladajuće partije", *Cenzolovka*, 6. maj. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/izvestaj-fridom-hausa-srbija-napusta-demokratske-principe-vecina-medija-pod-kontrolom-vladajuce-stranke/.

44 Pismo je dostupno na: https://media.srbija.gov.rs/medeng/documents/freedom-house-nations-in-transit2020-analysis130520.pdf.

45 „Fridom haus stoji iza zaključaka o Srbiji u izveštaju 'Zemlje u tranziciji'", *Radio Glas Amerike*, 19. maj. Dostupno na: https://www.glasamerike.net/a/fridom-haus-izvestaj-srbija-odgovor/5426179.html. „Stojimo iza ocene demokratije u Srbiji", *Danas*, 20. maj, str. 6.

46 „Stevanović: Na redakcije se 'puca' iz svih oružja", *TV N1*, 16. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a589998/Stevanovic-Na-redakcije-se-puca-iz-svih-oruzja.html.

uz ocenu da je „Vlada želela punu kontrolu nad štampom, kako bi objavljivala samo pročišćene, uglavnom lažne informacije i klevete protiv Evropske unije". U pismu Varheiju, potpisnici, između ostalog, postavljaju pitanja da li komesar EU „prati izuzetno ozbiljna dešavanja u Srbiji i anti-EU izjave, kakav je njegov stav o tome, šta namerava da preduzme kako bi se postarali da se Evropska unija, delima, ne samo rečima, usprotivi ekstremnim merama srpske vlade", kao i „kakve političke korake predlaže Evropskoj komisiji, u vezi sa perspektivom članstva Srbije u EU, u slučaju da vlada odbije da povuče represivne mere i da u potpunosti poštuje zajedničke evropske vrednosti".[47]

47 „Reakcija srpskih vlasti na pismo evropskih poslanika podseća na režime pre 1989.", *European Western Balkans,* 27. april. Dostupno na: https://europeanwesternbalkans.rs/reakcija-srpskih-vlasti-na-pismo-evropskih-poslanika-podseca-na-rezime-pre-1989/.

III. VLADAVINA PRAVA I PODELA VLASTI

Prošlo je više od tri godine od kada je počeo proces u kome je trebalo da se pristupi ustavnim reformama koje bi dovele do unapređenja položaja pravosuđa i obezbedile nezavisnost ove grane vlasti od zakonodavne i posebno, izvršne vlasti, što je, po Akcionom planu za Poglavlje 23, trebalo da bude obavljeno do kraja 2017. godine. Od mart 2017. do decembra 2018. vodila se rasprava[48] o predlozima izmena članova Ustava Srbije sačinjenih u Ministarstvu pravde iako ono nije ovlašćeno za pokretanje postupka izmene Ustava, da bi konačno, decembra 2018. godine Vlada Srbije uputila predlog Narodnoj skupštini za izmenu Ustava. Od tada pa do sredine 2020. godine Narodna skupština nije pokrenula proceduru za izmenu Ustava.[49] Garantije za nezavisnost pravosuđa nisu uspostavljene, a način funkcionisanja organa koji ih obezbeđuju ukazuju da ih nema u potrebnoj meri i da se nezavisnost sudstva kao grane vlasti sve više urušava.

1. Dugogodišnja neizvesnost ustavnog položaja pravosuđa

1.1. Nezavisnost sudstva

Sudska nezavisnost garantovana je Ustavom. Venecijanska komisija je još u mišljenju o važećem Ustavu Srbije iz 2006. godine dala ocenu da on predstavlja „recept za politizaciju sudstva." Komisija je ukazala i da je omogućen ozbiljan uticaj

48 U raspravi je izraženo otvoreno neslaganje profesora ustavnog prava, stručnjaka iz oblasti ustavnog prava, predstavnika sudija, tužilaca i civilnog sektora sa predloženim izmenama i ukazano da one ne unapređuju položaj pravosuđa, već, naprotiv, da neka nova rešenja dovode u pitanje nivo nezavisnosti pravosuđa koji je uspostavljen važećim ustavnim rešenjima. Više o ovome u: *Izveštaj 2017*, I.3.2. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2018/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2017.pdf. i *Izveštaj 2018*, III.1.2. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2018.pdf.

49 U revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 realizacija aktivnosti 1.1.1.1. sprovođenje postupka za promenu Ustava bila je predviđena za drugi i treći kvartal 2019. godine. U izveštaju o javnim konsultacijama sa članovima Radne grupe za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa, u odgovoru Vlade na komentare Društva sudija Srbije se navodi da je novi rok za sprovođenje ove aktivnosti četvrti kvartal 2021. godine. Revidirani AP za Poglavlje 23 kao i Izveštaj o javnim konsultacijama dostupni su na: https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26437/nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php.

zakonodavne i izvršne vlasti na pravosuđe. Pristupilo se različitim pravosudnim reformama koje su bile neuspele.

Prema važećem Ustavu Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva (VSS) bira sudije prvi put, dok Visoki savet sudstva bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije.[50] Međutim, već početkom 2020. godine pokazalo se u kojoj meri pravosuđe zavisi od zakonodavne vlasti. Naime, VSS je oktobra 2019. godine dostavio Narodnoj skupštini predlog za izbor predsednika 74 osnovna i prekršajna suda, a po objavljenim konkursima od marta 2019. godine. U celom tom periodu, a i duže, funkciju predsednika ova 74 suda obavljaju vršioci funkcija. Na sednici Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu održanoj februara 2020. godine, na predlog narodnog poslanika Aleksandra Martinovića, šefa poslaničke grupe Srpske napredne stranke (SNS), jednoglasno je odlučeno da se skine sa dnevnog reda tačka razmatranja predloga VSS za izbor predsednika sudova i da se vrati VSS da ga povuče i da raspiše novi konkurs.[51]

Na odluku je reagovalo Društvo sudija Srbije navodeći da su se primedbe odnosile na manji broj kandidata, da je potrebno raspravljati o svakom od njih i izvršiti pojedinačni izbor i da bi, ako predlog Odbora usvoji VSS, to dovelo do daljeg postojanja vršioca funkcije predsednika suda u velikom broju sudova.

Ovim povodom oglasio se i predsednik Vrhovnog kasacionog suda i po funkciji predsednik VSS Dragomir Milojević koji je izjavio da je ovo nezabeležen slučaj. „Ne vidim razlog da trpi drugih sedamdeset i nešto kolega ukoliko jedan nije u redu. Nemamo podatke da je bilo koji sudija član političke stranke. Ako ih neko ima, onda bi trebalo da o tome obavesti VSS“, kazao je Milojević.[52] VSS je na sednici održanoj 25. februara 2020. godine razmotrio predlog nadležnog skupštinskog odbora i doneo odluku o stavljanju van snage predlog za izbor kandidata za predsednika samo četiri suda o čemu je obaveštena Narodna skupština.

Kako se poslanici odnose prema nosiocima pravosudnih funkcija pokazuje diskusija na vanrednom zasedanju Narodne skupštine, na kojem je postojala samo tačka dnevnog reda o izboru sudija na prvu sudijsku funkciju, ne i za izbor predsednika sudova, kada su poslanici komentarisali predlog kandidata za izbor na mesto predsednika sudova iako to nije bila tačka dnevnog reda. Pored toga diskusija se odnosila i na konkretne sudske i tužilačke predmete, komentarisan je rad imenovanih sudija koji nisu ni učestvovali na konkursu. Govornica je iskorišćena za diskusiju o

50 Članovi 146 i 147 Ustava RS.

51 Kao razlog je naveo da je jedan od kandidata u svom sudu imao samo jedan glas i to svoj, drugi da se iz strogo poverljivih podataka o operativnim saznanjima iz izveštaja kriminalističke policije iz 2016. godine, može videti da su se sudija koja je predloženi kandidat i njen suprug sastajali u kafanama sa posrednicima lica protiv kojih se vodi krivični postupak, kao i da je jedan kandidat član odbora Demokratske stranke. Tvrdio je da ima još takvih primera, pa je zato celishodno da se povuče predlog za sve kandidate.

52 „Odgovor VSS parlamentu posle praznika“, *Danas*, 12. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/odgovor-vss-parlamentu-posle-praznika/.

ličnim odnosima narodnih poslanika i sudstva i kritike na rad članova VSS i Državnog veća tužilaca (DVT). Većinski je podržan predlog Odbora da se odloži izbor predsednika sudova, iako to nije bila tačka dnevnog reda. Narodni poslanik koji je na Odboru dao taj predlog, ponovo ga je detaljno obrazložio i u samoj Narodnoj skupštini.

Od komentara na rad pravosudnih organa nije se uzdržao ni predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, koji je od početka godine nekoliko puta javno kritikovao rad pravosudnih organa ili komentarisao postupke suda ili tužilaštva u konkretnim predmetima i time ozbiljno narušio i ustavni poredak i podelu vlasti. Tako je npr. prilikom gostovanja na televiziji *Prva* izjavio da je „sit sudija i tužilaca" i „trenutno ne mogu da ih smenim jer biste graknuli vi i Evropa".[53]

Takođe je u informativnom programu *TV Pink* osudio rad tužilaštva kršeći pri tom i načelo presumpcije nevinosti u predmetu u kome je obustavljena istraga zbog nedostataka dokaza protiv osumnjičenog Filipa Koraća izrazivši negodovanje zbog činjenice da se on nalazi na slobodi, istovremeno označavajući ga „kao najpoznatijeg i najopasnijeg kriminalca".[54] Jasno je da predsednik nema ovlašćenja da komentariše predmet koji je još aktivan, jer je istraga samo obustavljena, i rok za prigovore nije istekao. Svako komentarisanje tog predmeta je direktan pritisak na drugostepenog tužioca koji će možda odlučivati o prigovoru ako ga bude.

Posebnu zabrinutost javnosti i niz komentara izazvala je izjava državnog sekretara Ministarstva pravde Radomira Ilića koji je, u januaru 2020. godine, gostujući na *TV* Prva izjavio da je potrebno promeniti Ustav kako bi pravosuđe dobilo eksternu kontrolu.[55] Kao razlog je naveo da su sudstvo i tužilaštvo postali „neodgovorna grana vlasti" i „zatvoreni sistem koji vodi računa samo o sebi". Dao je predlog da predsednik Vučić postavlja sudije, a naveo je i da je „napravljena fama" od mešanja u nezavisnost pravosuđa.[56] Imajući u vidu funkciju lica koje je dalo ovakvu izjavu, očigledno je da pojedini nadležni predstavnici izvršne vlasti smatraju da još više treba ograničiti nezavisnost sudstva smanjenjem garancija nezavisnosti sudske vlasti.

Slične tvrdnje iznelo je više narodnih poslanika tokom 23. vanrednog zasedanja Narodne skupštine održane 12. i 13. februara 2020 godine. Navedeno je da sve treba vratiti kako je nekada bilo i da VSS treba ukinuti, rasformirati i da nosioce

53 „Predsednik: Potvrdiće se da moj brat nema veze s Jovanjicom i šta onda?", *RTV*, 17. januar. Dostupno na: https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/predsednik-potvrdice-se-da-moj-brat-nema-veze-s-jovanjicom-i-sta-onda_1085180.html.

54 *Dnevnik TV Pink*, 14. januar. Saopštenje YUCOM i Beogradskog centra za ljudska prava „Predsednik urušava samostalnost tužilaštva i poverenje građana u institucije pravosuđa", 15. januar. Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/predsednik-urusava-samostalnost-tuzilastva-i-poverenje-gradana-u-institucije-pravosuda/.

55 Saopštenje za javnost Beogradskog centra za ljudska prava povodom izjave državnog sekretara. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/izjave-najvisih-drzavnih-funkcionera-direktno-krse-nacela-vladavine-prava-podele-vlasti-i-nezavisnosti-sudske-vlasti/.

56 Vidi više na: https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-sudije-tuzioci-izbor/30387739.html.

sudskih funkcija treba da bira ministar pravde ili predsednik Republike. Iznete su tvrdnje da tužioci i sudije sami sebe biraju, a da tu ima stranačkih kadrova, stranih plaćenika i izdajnika.[57] Očigledna je tendencija i izvršne i zakonodavne vlasti da sudska vlast ne treba da bude nezavisna što izaziva bojazan da će ustavne promene dovesti do još većeg uticaja ove dve grane vlasti na pravosuđe.

Visoki savet sudstva je osudio ponašanje državnih funkcionera, pripadnika izvršne i zakonodavne vlasti. U saopštenju izdatom krajem januara VSS ističe da su svi državni organi i funkcioneri dužni da svojim postupanjem i ponašanjem održavaju poverenje u nezavisnost i nepristrasnost sudija i suda i da im je zabranjeno korišćenje javnog položaja i javno istupanje kojim se utiče na tok i ishod sudskog postupka. Ističe se da je nedopustivo pre pravnosnažnog okončanja sudskog postupka bilo koga javno oglašavati krivim ili nevinim, kao što je nedopustivo i javno prozivati sudije za pravni stav izražen u pravnosnažnoj sudskoj odluci.[58]

1.2. Jednakost pred sudom i pravično suđenje

1.2.1. Javnost rasprave pred sudom

Ustav Srbije garantuje javnost rasprave pred sudom (član 32), ali ne garantuje izričito javnost prilikom objavljivanja presude. U Ustavu su taksativno nabrojani slučajevi u kojima se, u skladu sa zakonom, može isključiti javnost.[59] Svi procesni zakoni propisuju da rešenje o isključenju javnosti mora biti obrazloženo, javno, da opravdava izmenu opšteg pravila o javnosti i da zadovolji sistem srazmernosti.

Dva dana po proglašenju vanrednog stanja 17. marta 2020. Ministarstvo pravde je donelo preporuke da se u situacijama kad je to moguće organizuje rad sudija i zaposlenih u sudu od kuće. Preporučeno je da se postupa u krivičnim predmetima u kojima je određen pritvor ili se traži određivanje pritvora za određena krivična dela, predmetima protiv maloletnih učinilaca, gde je oštećeni maloletno lice, predmetima koji se odnose na nasilje u porodici, gde postoji opasnost od zastarelosti itd. U građanskim predmetima preporučuje se odlaganje ročišta, osim u sporovima koji su po zakonu hitni, postupcima pravne i međunarodno-pravne pomoći koji se odnose na legalizaciju isprava, postupcima stečaja i reorganizacije, odlučivanje o zabrani rasturanja štampe i širenja informacija sredstvima javnog informisanja, sporovima o osporavanju ili utvrđivanju očinstva i materinstva i sporovima za zaštitu od diskriminacije i zlostavljanja na radu. Slične preporuke date su i za vođenje prekršajnih postupaka.

57 Video zapis sednice dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_tre%C4%87e_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.38654.941.html.

58 „VSS osudio ponašanje državnih funkcionera", CEPRIS, 28. januar. Dostupno na: https://www.cepris.org/reakcije/vss-osudio-ponasanje-drzavnih-funkcionera/.

59 Radi zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala u demokratskom društvu i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku.

Visoki savet sudstva je 18. marta 2020. godine, u cilju konkretizacije tačaka 6 i 7 preporuke Ministarstva pravde doneo zaključak o tome koja će se suđenja održavati, a koja će se odlagati za vreme trajanja vanrednog stanja.

Ministarstvo pravde je 26. marta 2020. godine uputilo preporuku sudovima[60] da suđenja protiv lica koja su prekršila mere samoizolacije organizuju putem video linka da bi se zaštitili svi učesnici u postupku, a da informatičko osoblje u sudovima obezbedi neophodne tehničke uslove. Prvu presudu na suđenju održanom na ovaj način doneo je već 27. marta 2020. godine Osnovni sud u Dimitrovgradu, kojom je okrivljeni osuđen na maksimalnu kaznu u trajanju od tri godine zatvora.[61]

Načelo javnosti je sastavni deo prava na pravično suđenje iz člana 6 EKLJP i iz člana 32 Ustava RS. Članom 202 Ustava RS koji reguliše mogućnost odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju, u stavu 4 isključivo je predviđeno da nisu dozvoljene mere odstupanja od prava iz člana 32. Stoga je jasno da načelo neposrednosti, a naročito javnosti nije moglo da se ograniči na osnovu dopisa Ministarstva pravde. Posebno što ni ZKP ne predviđa mogućnost da se prvostepeni postupak može voditi putem tehničkih sredstava za prenos zvuka i slike.

Advokatska komora Srbije, Vojvodine i Beogradska advokatska komora su u svojim saopštenjima iskazali svoje negodovanje da se u ovakvom postupku suđenja krše ustavna prava.[62] Interesantno je da je Zaštitnik građana 31. marta 2020. godine izjavio da ne osporava mogućnost ovakvog suđenja i ukazao na potrebu da Ministarstvo pravde omogući pristup alternativnim sredstvima.[63]

Iako se radi o ograničenju prava na pravično suđenje, što po Ustavu nije dozvoljeno, tek 1. aprila 2020. godine Vlada je, uz supotpis predsednika Republike, kao meru odstupanja od određenih ljudskih i manjinskih prava donela Uredbu o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku za vreme vanrednog stanja.[64]

Očigledno je da do donošenja ove uredbe sudovi nisu mogli da obavljaju suđenja na ovaj način, a tek će se u budućnosti utvrditi da li je ova uredba Vlade RS u skladu sa članom 202, stav 4 Ustava. Tada će se utvrditi i da li je kršeno pravo na pravično suđenje, a posebno načelo javnosti. Ovo je bitno, jer se ne radi o malom broju slučajeva. Direktor policije je 30. marta 2020. godine izjavio da je zbog

60 „Ministarstvo pravde: Suđenja preko video linka za lica koja su prekršila mere samoizolacije", *Danas*, 26. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/ministarstvo-pravde-sudjenja-preko-video-linka-za-lica-koja-su-prekrsila-mere-samoizolacije/.

61 „Prve presude zbog kršenja samoizolacije", *N1*, 27. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a582637/Prve-presude-zbog-krsenja-samoizolacije.html.

62 „Advokatska komora Srbije protiv suđenja putem Skajpa", *N1*, 30. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a583657/Advokatska-komora-Srbije-protiv-sudjenja-putem-Skajpa.html.

63 „Zaštitnik građana podseća na pravo na pravično suđenje", *RTS*, 1. april. Dostupno na: https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3909023/korona-virus-zastitnik-gradjana-sudjenje-.html.

64 *Sl. glasnik RS,* 49/20.

kršenja mera samoizolacije podneta krivična prijava protiv 678 građana, od kojih je 123 u pritvoru.[65]

S obzirom na navedene uredbe, zaključke, preporuke i praksu pravosudnih organa u vreme vanrednog stanja, očigledno je da se javnost postupka i načelo neposrednosti nije poštovalo i u pogledu dostupnih informacija o rasporedu suđenja, o vremenu održavanja suđenja, postupajućim sudijama i broju predmeta o kom se raspravlja pred sudom, što se možda može razumeti, ali ne i opravdati s obzirom da je javnost jedno od osnovnih garancija demokratije i važno načelo prava na pravično suđenje.

1.2.2. Ujednačavanje sudske prakse

Neujednačenom sudskom praksom krši se ustavno načelo jednakosti građana pred zakonom. Odstupanja su moguća i normalna u pogledu slobodne sudijske ocene, ali ona ne smeju biti takva da se u slučajevima kod kojih postoji isto ili gotovo identično činjenično stanje ili pravno pitanje, donose potpuno različite odluke. Da se to ne bi dešavalo sud u svakom konkretnom slučaju mora da donese detaljno obrazloženu presudu i tako obezbedi strankama u postupku njihovo pravo na obrazloženu sudsku odluku.

Uvođenjem vanrednog stanja i započinjanjem „skajp suđenja", kada se ne čuju javna obrazloženja sudskih odluka pojavio se problem percepcije javnosti da je sudska praksa potpuno neujednačena u pogledu visine izrečene kazne za izvršenje istih dela. Radi se o kršenju mera o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji RS, kršenju zabrane okupljanja na javnim mestima u zatvorenom prostoru, kršenju zabrane okupljanja na otvorenom prostoru i u vezi donošenja presuda u kojima su izrečene različite kazne za krivična dela zbog nepostupanja po zdravstvenim propisima u vreme epidemije.

Veliki broj medija je u vreme dvomesečnog vanrednog stanja objavljivao informacije o tome koliko je presuda doneto i kakve su kazne izrečene. Može se uočiti da je praksa bila veoma neujednačena. Naime, pojedini okrivljeni osuđeni su na najstrožu propisanu kaznu zatvora od 3 godine zbog nepoštovanja Naredbe o ograničenju kretanja dok su drugi bili osuđeni samo na kaznu kućnog pritvora. Tako se stvorio utisak da se radi o neujednačenoj praksi sudova za različite kategorije ljudi, a za isti prekršaj ili krivično delo. Ukoliko sama presuda ne sadrži bitne razloge zbog kojih se izriče konkretna sankcija za neki prekršaj ili krivično delo radi se o kršenju prava na pravično suđenje.

65 Nevladina organizacija Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM iz Beograda je testirala da li su ispunjeni standardi prava na pravično suđenje kroz poštovanje principa javnosti suđenja i obratio se brojnim sudovima sa zahtevom da posmatra ova suđenja. Nalaze do kojih su došli mogu se naći u publikaciji „LJUDSKA PRAVA I COVID-19. Analiza izmene pravnog okvira tokom vanrednog stanja i uticaj na uživanje ljudskih prava". Dostupno na: http://www.yucom.org.rs/ljudska-prava-i-covid-19-pravo-na-pravicno-sudenje/.

1.2.3. Efikasnost sudstva i trajanje postupaka

S obzirom na uvedeno vanredno stanje evidentno je da će donete mere veoma uticati na produženje trajanja postupaka i efikasan rad suda. Sudovi su, postupajući u skladu sa preporukama Ministarstva pravde i zaključku VSS, većinu zakazanih ročišta i pretresa odložili na neodređeno vreme. Osim tačno utvrđenih hitnih postupaka, ne zakazuju se nova ročišta ni pretresi. Suđenja se ne održavaju niti zakazuju ukoliko se ne mogu u sudu postići standardi potrebni za zdravstvenu sigurnost svih učesnika u postupku.

1.2.4. Zastarevanje predmeta

Uvedeno vanredno stanje za posledicu je imalo nemogućnost da građani pristupe sudu i da se održavaju suđenja, što bi moglo da dovede i do povećanja broja zastarelih predmeta. Zbog toga je Vlada RS donela Uredbu o tome kako se regulišu rokovi u svim sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja.

U preporuci Ministarstva pravde preporučuje se da u krivičnim predmetima nadležni sudovi i javna tužilaštva postupaju u predmetima u kojima postoji opasnost od zastarelosti. VSS je u svom zaključku utvrdio da se u suđenjima u krivičnoj materiji, koja ne trpe odlaganja u prvom stepenu smatraju i ona u kojima postoji opasnost od zastarelosti. Na ovaj način pozitivno se reagovalo da ne nastupi zastarelost za vreme trajanja krivičnog postupka zbog uvođenja vanrednog stanja.

Ako se ima u vidu da je prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o prekršajima, sud koji je postupak vodio dužan da u slučaju obustave postupka usled nastupanja zastarelosti krivičnog, odnosno prekršajnog gonjenja okrivljenom nadoknadi troškove koje je imao usled vođenja postupka protiv njega, može se dogoditi da postupci koji su vođeni tokom vanrednog stanja zastare ili se obustave što će naravno biti nadoknađeno iz budžeta.

IV. MEDIJSKE SLOBODE U SRBIJI

1. Ocena stanja u medijima

Stanje na medijskoj sceni, koje je u 2019. ocenjeno kao drastično pogoršano, nastavilo je da se pogoršava i u 2020, što je trend od 2012. godine. Broj napada i pritisaka na novinare se povećava, retorika vlasti prema medijima koji objektivno izveštavaju dalje se zaoštrava, obilno se finansiraju provladini mediji i pored toga što je najveći broj pritužbi za povredu profesionalnog kodeksa, kršenja zakona i moralnih načela podnet baš protiv ovih medija.

Takođe je i Evropska komisija u svom šestomesečnom radnom dokumentu (*non-paper*) objavljenom 11. juna koji se odnosi na ocenu napretka u poglavljima 23 i 24 (pravosuđe i ljudska prava) u pristupnim pregovorima ocenila da je stanje u medijima neophodno popraviti. U oblasti slobode izražavanja ističe se zabrinutost zbog pretnji i nasilja nad novinarima i da je neophodno dodatno ojačati celokupno okruženje za ostvarivanje ovog prava bez ometanja. Takođe je „uočeno neuravnoteženo predstavljanje pluralizma političkih stavova na javnim medijskim servisima" u toku prve polovine 2020. godine. U dokumentu se takođe navodi da se mora ojačati nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) kako bi se efektivno očuvao medijski pluralizam. Politički i ekonomski uticaj na medije je ocenjen kao zabrinjavajući."[66]

U pismu grupe poslanika Evropskog parlamenta u kojoj se nalazi i Tanja Fajon, šefica odbora Evropskog parlamenta za Srbiju, ukazuje se na to da Vlada Srbije želi punu kontrolu nad štampom. Tanja Fajon je dodatno ocenila da je „EU je posebno zabrinuta zbog govora mržnje i lažnih vesti u Srbiji, naročito kad one dolaze od vladajuće partije i ključnih medija".[67]

Na sličan način situaciju ocenjuju i brojne međunarodne organizacije koje prate stanje medija i slobode izražavanja u svetu. Po izveštaju Reportera bez granica (*Reporters without Borders*) za 2020, Srbija je pala za tri mesta na listi slobode medija

66 „Novi izveštaj Evropske komisije: nastavlja se nasilje nad novinarima", *Danas,* 15. jun. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/novi-izvestaj-evropske-komisije-nastavlja-se-nasilje-nad-novinarima/.

67 Konferencija ENEX o slobodi medija: EU ne vidi očekivani pomak u Srbiji, UNS, 7. mart. Dostupno na: http://www.uns.org.rs/sr/desk/vesti-iz-medija/94953/konferencija-enex-o-slobodi-medija-eu-ne-vidi-ocekivani-pomak-u-srbiji.html.

i sada se nalazi na 93. mestu. U izveštaju se stanje u Srbiji ocenjuje kao „zabrinjavajuće" i konstatuje da je „Srbija postala zemlja u kojoj je opasno biti novinar i u kojoj lažne vesti alarmantnom brzinom postaju sve vidljivije i popularnije".[68]

Inače, Srbija je na ovoj listi od 2016. godine pala za 31. mesto i nalazi se na 93. mestu. S druge strane, začuđuje odnos nadležnih prema ovim podacima što je lako ilustrovati, na primer, time što je državni sekretar u Ministarstvu kulture i informisanja, Aleksandar Gajović, ocenio da su neki argumenti u izveštaju „cinični". Umesto da predstavnici ministarstva ozbiljno razmatraju izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija čije ocene prate i koriste mnoge međunarodne institucije i da pristupe ozbiljno poboljšanju stanja u medijima državni sekretar je, potpuno suprotno, dodao i da su izveštaji Reportera bez granica i Fridom hausa politizovani i zaključio da „reporteri bez granica nisu fer ili su ljubomorni na rezultate ove vlade", kao i „da nije korektno da, u trenutku te velike borbe (sa kovidom 19), pominju medijske slobode, jer se Srbija nalazi u vanrednom, a ne redovnom stanju".[69]

Slična je konstatacija u izveštaju organizacije Branitelji ljudskih prava (*Civil Rights Defenders,* CRD) iz Švedske u kome se ističe da su tehnički napadi na onlajn medije u Srbiji prilično česti i uključuju DDoS napade, neovlašćen pristup, neovlašćeno menjanje sadržaja, ubacivanje štetnog softvera i slično, a mete napada su obično mediji koji kritikuju postupke vlade.[70]

S druge strane, predstavnici vlasti u Srbiji to negiraju i tvrde da je stanje na medijskoj sceni bolje nego 2011. godine a u stranim izveštajima vide političke motive i pritisak. Tako je, recimo, predsednica Vlade, Ana Brnabić, na panel diskusiji o učešću medija u izbornom procesu koji je organizovala ambasada Norveške u martu 2020. istakla da u Srbiji postoje mediji koji se kritički odnose prema vlasti i kao pozitivan rezultat u unapređenju medijske slike u Srbiji navela rezultate koje je postigla Komisija za rešavanje slučajeva ubistava novinara, formiranje skupštinskog Nadzornog odbora koji će pratiti ponašanje medija tokom izborne kampanje, izbor pet novih članova REM i usvajanje Medijske strategije.[71]

Pokazatelj odnosa izvršne vlasti prema medijima je i rad na Medijskoj strategiji. Naime, Vlada Srbije je, posle gotovo četiri godine rada, bezbroj prekida, izmena i dopuna teksta strategije, sukoba s profesionalnim udruženjima 30. januara 2020. godine usvojila medijsku strategiju za period 2020–2025. godina.[72] Predsednica Vla-

68 „Srbija pala na 93. mesto na rang listi Reportera bez granica", *Danas*, 21. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/srbija-pala-na-93-mesto-na-rang-listi-reportera-bez-granica/.

69 „U Srbiji sve veći pritisci na novinare", *Danas*, 22. april, str. 5. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/u-srbiji-sve-veci-pritisci-na-novinare/.

70 Istraživanje CRD: Vlade Zapadnog Balkana ugrožavaju pravo na slobodu izražavanja, NUNS, 12. april. Dostupno na: http://www.nuns.rs/info/news/47765/istrazivanje-crd-vlade-zapadnog-balkana-ugrozavaju-pravo-na-slobodu-izrazavanja.html. Izveštaj CRD dostupan je na: https://crd.org/2020/04/09/internet-freedoms-in-the-western-balkan-region-report-released/.

71 „Brnabić: Situacija u medijima bolja nego 2011." *Danas*, 9. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/brnabic-situacija-u-medijima-bolja-nego-2011/.

72 O procesu usvajanja Medijske strategije više u: *Izveštaj 2014,* III.9.2.

de, Ana Brnabić, je posle usvajanja Medijske strategije izjavila da je rok za usvajanje akcionog plana Medijske strategije 16. maj, i dodala da je ponosna na način na koji je Medijska strategija pisana, navodeći da je u radnoj grupi bilo devet predstavnika novinarskih udruženja i devet predstavnika države.[73] Akcioni plan nije usvojen do kraja juna 2020. godine.

2. Vanredno stanje i sloboda izražavanja

Stalni i rastući problem u odnosima vlasti i njima odanih medija, s jedne i onih koji su kritički raspoloženi prema vlastima, s druge strane eskalirali su u vreme vanrednog stanja proglašenog zbog epidemije izazvane virusom SARS-CoV-2, iako je zajednički rad u interesu građana trebalo baš u ovo vreme da bude najintenzivniji a u cilju pravovremenog i tačnog informisanja javnosti.

Kada je reč o slobodi izražavanja član 46 Ustava Republike Srbije garantuje pravo na slobodu mišljenja i izražavanja koje uključuje i slobodu traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja. Ustav propisuje da je moguće, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije *zakonom* ograničiti slobodu izražavanja.

Dodatno, u članu 50 Ustav reguliše slobodu medija i u stavu 3 ovog člana propisuje da u Republici Srbiji nema cenzure. Naime, samo nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja i to samo ako je tako nešto neophodno u demokratskom društvu radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.

Pravo na obaveštenost regulisano je članom 51 Ustava u kome se navodi da svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju, kao i da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Vlada Srbije je u vreme vanrednog stanja donosila niz uredbi koje su se ticale određenih zabrana i mera koje se preduzimaju u vreme vanrednog stanja. Nekoliko takvih odluka direktno je povređivalo pravo na obaveštenost, a pritisak na medije je posebno pojačan kada je Vlada, pozivajući se na vanredno stanje, 28. marta usvojila

73 „Brnabić: Rok za usvajanje akcionog plana Medijske strategije 16. maj", *RTS*, 9. mart. Dostupno na: https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3881139/brnabic-medijska-strategije-rok-16-maj.html.

zaključak kojim zabranjuje objavljivanje informacija iz bilo kog izvora osim zvaničnog, u svrhu izbegavanja lažnih vesti i uznemiravanja građana.[74]

Pošto je ova odluka izazvala buru protesta u domaćoj i svetskoj javnosti, zaključak je na brzinu poništen na, kako je objasnila premijerka Brnanić, „izričitu molbu predsednika".[75] Treba pomenuti da su novinari tokom vanrednog stanja imali dosta problema da dobiju bitne informacije o stanju u medicinskim ustanovama, broju zaraženih i umrlih u više mesta u Srbiji (Bečej, Valjevo, Niš, Kragujevac, Sombor, Novi Sad, Zaječar, Pančevo, Leskovac, Subotica, Vranje i dr.).

Ovaj zaključak je najverovatnije donet baš iz razloga što su novinari, uglavnom oni koji rade za lokalne medije, pokušavali da dođu do informacija od predstavnika lokalnih samouprava i direktora bolnica širom Srbije koje su bile pretvorene u kovid bolnice, kako bi ustanovili tačne podatke o broju hospitalizovanih, zaraženih i preminulih pacijenata zaraženih virusom, a ne samo od članova Kriznog štaba.[76]

Naime, Krizni štab je počeo u drugoj polovini marta da organizuje svakodnevne konferencije za medije iznoseći zbirne podatke o broju obolelih, testiranih i preminulih ali na njima novinari često nisu dobijali odgovore na pitanja o stanju u zemlji i važnim institucijama. Bila je upadljiva i nervoza članova Kriznog štaba zbog pitanja kritički raspoloženih novinara, a svako pitanje koje se odnosilo na neadekvatno ponašanje predstavnika vlasti i nepoštovanja uvedenih mera kvalifikovano je kao političko i na njega nije odgovoreno.

Do kojih granica se u vreme vanrednog stanja pokazala neprofesionalnost pojedinih novinara i nedostatak minimalne solidarnosti novinara i medija bilo je oličeno u činjenici da su na konferencijama za štampu koje su direktno prenosili svi mediji u Srbiji novinari provladinih medija javno napadali kolege iz medija koji nisu naklonjeni vlasti i koji su postavljali pitanja u cilju bolje informisanosti građana o stanju u zemlji i optuživali ih za laži, izdaju, plaćeništvo, pa i želju da korona pobedi građane Srbije. I to bez ikakve reakcije od strane onih koji su vodili konferenciju.[77]

Zanimljivo je i to što je odmah po uvođenju vanrednog stanja provladin analitičar, Nebojša Krstić, pozvao na privremeno isključenje Tvitera, Fejsbuka i Jutjuba. Obrazloženje za ovu akciju, koju je Krstić nazvao „Dezinsekcija i derati-

74 Zaključak Vlade 05 broj 53–2928/2020. *Sl. glasnik RS*, 48/20. „Državno prvenstvo u beščašću", *Vreme*, 9. april, str. 8. Dostupno i na: https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1771911.

75 „Brnabić: Vlada danas povlači zaključak o centralizovanju informacija o epidemiji koronavirusa", *Beta*, 2. april. Dostupno na: https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/125355-brnabic-vlada-danas-povlaci-zakljucak-o-centralizovanju-informacija-o-epidemiji-korona-virusa.

76 Već krajem juna, dan posle održanih izbora u javnosti je postavljeno pitanje koliko je bilo zaraženih i preminulih pošto se u javnosti pojavila sumnja da pored zvaničnog broja postoji još jedna evidencija u kojoj su brojevi zaraženih i testiranih mnogo veći od podataka dostupnih javnosti na zvaničnom sajtu COVID-19.

77 „Stanje u Srbiji nebitno režimskim medijima, napadali nezavisne", *Danas*, 23. april, str. 2. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/stanje-u-srbiji-nebitno-rezimskim-medijima-napadali-nezavisne/.

zacija", je postojanje organizovanih grupa „koji sipaju otrov, lažne vesti i dezinformacije 24/7".[78]

Vlasti su 10. aprila, samo mesec dana posle objave epidemije i u vreme kada je broj zaraženih iz dana u dan rastao objavile da će se konferencije za medije Kriznog štaba održavati bez prisustva predstavnika medija, da će se pitanja slati mejlom, a konferencije za štampu (bez prisustva štampe) prenositi javni servis *RTS* i agencija *Tanjug* (koja je još zakonima iz 2014. godine ukinuta).[79]

Obrazloženje je bila briga za zdravlje novinara i strah da među njima ima zaraženih iako, prema podacima iz ankete koju je sprovelo Udruženje novinara Srbije (UNS), nijedan novinar ili medijski radnik iz Beograda tada nije bio zaražen virusom. Ponovo, isključivo zbog pritiska javnosti, a ne zbog razumevanja da i vlast i mediji moraju u vreme vanrednog stanja da rade samo i isključivo u javnom interesu, 21. aprila doneta je odluka da konferencije budu otvorene za novinare po sistemu par nepar, odnosno jednog dana prisustvuju novinari TV, radija i agencija, a drugog pisanih medija i portala.[80] Agencija *FoNet* je odbila da sledi tu apsurdnu praksu a pridružili su joj se dnevnik *Danas*[81], agencija *Beta,*[82] nedeljnik *Vreme*[83] i *Insajder*.[84]

Vrhunac nezakonitog rada srbijanskih vlasti u vreme koronavirusa je hapšenje Ane Lalić, novinarke portala *Nova.rs*, 2. aprila jer ju je Klinički centar Vojvodine (KCV) optužio da je uznemirila javnost i naštetila ugledu te ustanove zbog teksta objavljenog na portalu u kome se navodi da KCV ima problem sa „hroničnim nedostatkom osnovne opreme i potpuno haotičnim uslovima rada u vreme pandemije". Novinarka je navela da je pokušala da dobije komentar zvaničnika KCV i Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo ali da niko nije odgovorio na njena pitanja.[85] Ani

78 „Opasna Krstićeva „deratizacija" javnog prostora", *Danas*, 18. mart, str. 7. Dostupno i na: https://www.danas.rs/drustvo/krstic-trazi-ukidanje-tvitera-fejsbuka-i-jutjuba-dok-traje-vanredno-stanje/.

79 „Epidemija targetiranja novinara", *Vreme*, 22. april, str. 6. Dostupno na: https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1776617.

80 „Vlada: od utorka prisustvo novinara konferenciji kriznog štaba naizmenično, svaki drugi dan", NUNS, 21. april. Dostupno na http://nuns.rs/info/news/47909/vlada-od-utorka-prisustvo-novinara-konferencijama-o-epidemiji-naizmenicno-svaki-drugi-dan.html.

81 „FoNet više neće da postavlja Kriznom štabu onlajn pitanja", *Danas*, 16. april, str. 5. Dostupno i na: http://rs.n1info.com/Vesti/a589309/FoNet-nece-vise-da-postavlja-Stabu-onlajn-pitanja-nisu-dobili-sve-odgovore.html.

82 „Bez pitanja za redovne konferencije za novinare", *Danas*, 18. april. Dostupno na https://www.danas.rs/drustvo/beta-bez-pitanja-za-redovne-konferencije-za-novinare/.

83 „Nedeljnik Vreme više neće slati pitanja kriznom štabu", *Vreme*, saopštenje, 18. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a590392/Nedeljnik-Vreme-nece-vise-slati-pitanja-mejlom-Kriznom-stabu.html.

84 „Zašto Insajder ne šalje pitanja Kriznom štabu: odgovori bez pitanja i pitanja bez odgovora", *Insajder*, 17. april. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/stav/17956/.

85 „Policija došla po novinarku portala *Nova.rs* zbog teksta o Kliničkom centru Vojvodine", portal *Autonomija*, *Danas*, 1. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/kc-vojvodine-obavestio-policiju-i-tuzilastvo-o-izvestavanju-portala-nova-rs/.

Lalić je pretresen stan, oduzeti laptop i mobilni telefon koje je policija zadržala, zahtevano da oda svoj izvor i određen pritvor od 48 sati.

Posle velikog pritiska međunarodne i domaće javnosti i ocene da je u pitanju cenzura, Ana Lalić je puštena iz pritvora.[86] Predsednik Vučić je izjavio da je hapšenje novinarke bilo greška,[87] dok je predsednica Vlade, Ana Brnabić, profesionalne novinare, među kojima i Lalić, nazvala neprijateljima države i svih građana, proglasila ih krivim za dezinformacije i unošenje panike, a medije koji izveštavaju u javnom interesu proglasila „tajkunskim medijima".[88]

TV ekipi britanske agencije *Rojters* nekoliko dana kasnije je dozvoljeno da obiđe KCV i snimi gotovo idiličnu situaciju. KCV je sproveo internu istragu o tome ko je odavao informacije portalu. Prema saznanjima *Nova.rs*, istragu je naložio pokrajinski sekretar za zdravstvo, Zoran Gojković, koji je to neuverljivo demantovao.[89] Čudno je da KCV nije iskoristio mogućnost koju predviđa stav 4 člana 50 Ustava da ostvari pravo na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije kojom je povređeno nečije pravo ili interes.

Na sreću, tužilaštvo je odbacilo krivičnu prijavu, pojedini članovi Kriznog štaba su javno priznali da prvih dana pandemije nije bilo dovoljno zaštitnih sredstava,[90] a provladini tabloidi i njoj sklone društvene mreže su bile pune ozbiljnih optužbi na račun novinarke.

Sloboda izražavanja je bila ugrožena tokom vanrednog stanja pozivanjem na član 343 Krivičnog zakonika Srbije (KZ) – Izazivanje panike i nereda, koji predviđa da će svako ko „iznošenjem ili pronošenjem lažnih vesti ili tvrđenja izazove paniku, ili teže narušavanje javnog reda ili mira ili osujeti ili značajnije omete sprovođenje odluka i mera državnih organa ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja biti kažnjen zatvorom od tri meseca do tri godine i novčanom kaznom, a ako to učini putem sredstava javnog informisanja ili sličnih sredstava ili na javnom skupu kaznom od šest meseci do pet godina".

Zagorka Dolovac, Republički javni tužilac je izdala opšte obavezujuće uputstvo[91] kojim se propisuju hitne mere u slučaju činjenja krivičnih dela iz članova 248

86 „Novinarka puštena, Vlada povukla odluku o cenzuri", *Danas*, 3. april, str. 2. Dostupno i na: https://www.slobodnaevropa.org/a/vlada-srbija-hapsenje-novinarka-ana-lalic-brnabic-nova/30525262.html.

87 „Vučić: Uredba o informisanju bila greška, kao i držanje novinarke u pritvoru", *N1*, 8. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a586725/Vucic-Uredba-o-informisanju-bila-greska-kao-i-drzanje-novinarke-u-pritvoru.html.

88 „Opasne izjave premijerke Brnabić", NUNS, 8. april. Dostupno na: http://www.nuns.rs/info/statements/47671/nuns-opasne-izjave-premijerke-brnabic.html.

89 „Pokrenuta istraga u KCV: Gojković traži izvore Ane Lalić", *Nova.rs*, 14. maj. Dostupno na: https://nova.rs/drustvo/pokrenuta-istraga-u-kcv-gojkovic-trazi-izvore-ane-lalic/.

90 „Lalić: Pobeda pritiska javnosti i priznanje greške vlasti", *Danas*, 28. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/lalic-pobeda-pritiska-javnosti-i-priznanje-greske-vlasti/.

91 „Opšte obavezno uputstvo Republičkog javnog tužilaštva", *Paragraf.rs*, stručni komentar. Dostupno na: https://www.paragraf.rs/koronavirus/strucni-komentari/uputstvo-republickog-javnog-tuzilastva.html.

– Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije i 343 KZ, u vreme vanrednog stanja. Sporno pitanje, koje se odnosi na postupak krivičnih dela izazivanja panike zbog toga što je u većini slučajeva teško utvrditi da li je posledica iznošenja neke informacije zaista bila izazivanje panike. [92]

3. Povratak države u medije

Kada se ima u vidu da je proces usvajanja Medijske strategije bio opterećen velikim brojem problema i činjenicom da prva Medijska strategija, usvojena 2011. godine, koja je prethodila usvajanju seta medijskih zakona 2014. godine koji nisu doneli pozitivne promene na medijskoj sceni Srbije, jasno je da postoji bojazan da ni ova novousvojena strategija i akcioni plan neće doneti poboljšanja na medijskoj sceni Srbije. Posebno kada se uzme u obzir jedan od najvećih problema sa kojima se mediji u Srbiji susreću u poslednjih nekoliko godina a to je projektno finansiranje medija predviđeno zakonom. Naime, država se prethodnom Medijskom strategijom i medijskim zakonima iz 2014. obavezala da izađe iz vlasništva u medijima (osim javnih servisa, izdavačkih saveta medija koji izveštavaju na manjinskim jezicima i ustanove koja je izdavač medija koji izveštavaju građane na Kosovu i Metohiji).

Vladajuća koalicija u Srbiji je taj posao formalno završila ali je otvorila druge, efikasne kanale za kontrolu medija i podršku onim medijima koji nemaju kritički i objektivan odnos prema vlasti. Prvi i najznačajniji kanal je sufinansiranje sadržaja od javnog interesa. Kako višegodišnja praksa pokazuje to je postalo sredstvo za finansiranje medija bliskih vlasti, pa čak i kao obilna finansijska pomoć pojedincima bliskim vlasti da pokupuju preostale, većinom lokalne medije.

Na prenatrpanom medijskom tržištu sufinansiranje je često jedini način da neki mediji prežive. Naime, podaci pokazuju da je do 1. marta 2020. u Srbiji registrovano oko 2.500 medija – više od 900 novina, skoro 800 internet portala, približno 330 radio i 240 TV stanica, kao i nešto manje od 30 servisa novinskih agencija.[93] Mnogi od njih nemaju redovno finansiranje, na ivici su egzistencije i jedan od načina da obavljaju redovno poslovanje je i sufinansiranje od strane lokalnih samouprava ili iz državnog budžeta projekata iz oblasti javnog informisanja.

Međutim, slično kao i ranijih godina, na konkursima za sufinansiranje projekta iz oblasti javnog informisanja u prvih pet meseci 2020. izdavačima listova *Alo, Kurir, Srpski telegraf* i *Informer* dodeljeno je gotovo 26 miliona dinara, bez obzira na podatak da je, po monitoringu Saveta za štampu, u ovim tabloidima, samo u drugoj

92 Više o ovome vidi u odeljku VI.1.

93 „Skoro 13,5 miliona evra za medije u 2019, novac i dalje ide prekršiocima Kodeksa", *Raskrikavanje*, 18. jun. Dostupno na: https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=Skoro-135-miliona-evra-za-medije-u-2019-novac-i-dalje-ide-prekrsiocima-Kodeksa-683.

polovini 2019. godine, zabeleženo 3.903 prekršaja Kodeksa novinara Srbije.[94] Iako pravilnik o sufinansiranju propisuje da komisije za dodelu sredstava moraju da vode računa o tome da li su mediji koji konkurišu u prethodnoj godini kršili zakon i novinarski kodeks, nastavlja se praksa da upravo ti mediji dobijaju milione na konkursima. Osim toga, nastavljena je praksa da se u komisije ne biraju članovi najreprezentativnijih profesionalnih udruženja, već ljudi iz nepoznatih ili novoformiranih udruženja pa i lokalni činovnici, što je zakonom zabranjeno.

Jedan od primera kako se na posredan način ukida medijski pluralizam u Srbiji je svakako to što je početkom godine, pred početak predizborne kampanje, oko milion gledalaca ostalo bez programa *TV N1*, koji je iz svoje ponude skinuo kablovski operater Telekom u kome je država većinski akcionar. To se dogodilo posle neuspelih pregovora između United Media AG, nosioca prava distribucije TV kanala *N1*, i operatora Telekom Srbije AD. [95] U saopštenju United Media AG navodi se takođe da se kompaniji SBB već dugo onemogućava da postavlja optičke kablove i širi mrežu čime se diskriminišu i građani Srbije koji nemaju mogućnost da slobodno biraju kablovskog operatora i da je jasno da su pregovori bili lažni sa ciljem da se dogovor ne postigne.[96]

4. Novinari i mediji na meti – suđenja spora – pravda teško dostupna

Posebno zabrinjava što je u prvoj polovini 2020. povećan broj incidenata povezan sa novinarima i medijima što pokazuju podaci Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) po kojima su od početka godine do polovine maja 2020. novinari prijavili 72 pokušaja nasilja i zastrašivanja. U pitanju je 6 fizičkih napada, isto toliko napada na imovinu, 42 slučaja različitih pritisaka i 18 pretnji, odnosno verbalnih napada.[97] Na povećanje ukazuje podatak da je za 12 meseci u 2019. godini zabeleženo 119 napada i pritisaka.

Najozbiljniji slučaj koji do sada nije dobio epilog je paljenje kuće novinara *Žig info* Milana Jovanovića za šta je podignuta optužnica protiv predsednika opštine Grocka, Dragoljuba Simonovića, optuženog da je naručio paljenje kuće novinara

94 „Prekrši kodeks par hiljada puta i dobij milione", UNS, 25. maj. Dostupno na: http://uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/99126/prekrsi-kodeks-par-hiljada-puta-i-dobij-milione.html.

95 Vidi više u: „Bez N1 kod državnih operatora: Milion građana uskraćeno za objektivne vesti", *N1*, 23. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a563280/Bez-N1-kod-drzavnih-operatora-Milion-gradjana-uskraceno-za-objektivne-vesti.html.

96 „UG: Neuspeh pregovora s Telekomom pojačava medijski mrak i sprečava naš razvoj", *N1,* 20. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a562094/UG-Neuspeh-pregovora-s-Telekomom-pojacava-medijski-mrak-i-sprecava-nas-razvoj.html.

97 „Napadi i pritisci na novinare sve učestaliji", *Danas*, 20–21. jun, str. 10. Dostupno i na: https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/napadi-i-pritisci-na-novinare-sve-ucestaliji/.

portala u decembru 2018. Još jedno od mnogih odloženih ročišta je bilo zakazano za 1. jul ali je odloženo zbog izostanka branilaca optuženih, koji su obavestili sud da se nalaze u samoizolaciji, zbog kontakta sa zaraženima koronavirusom.[98]

Vređani i verbalno napadani su uglavnom novinari i mediji koji su kritički orijentisani prema vlastima, a oni su uglavnom bili i mete hakerskih napada.[99]

Napadi na novinare bili su prisutni i na društvenim mrežama, naročito kada je Tviter ugasio više od 8.000 naloga koji su „radili na promovisanju Srpske napredne stranke (SNS) i njenog lidera".[100] U tome su prednjačili Fejsbuk stranica COVID-19 Serbia koja ne sadrži vesti o pandemiji koronavirusa već prema saopštenju inicijative Ne davimo Beograd služi kao „naprednjačka platforma za širenje bogato sponzorisanih objava sa napadima, podmetačinama i huškanjem na nasilje prema nepodobnim javnim ličnostima i medijima".[101]

Slično je i na Fejsbuk grupi Zavisni novinari koji su registrovani kao medijska/novinska kompanija, mada nije moguće utvrditi ko stoji iza njih, jer ne postoji impresum niti kontakt. Jasno je da raspolažu velikom sumom novca pošto objavljuju sponzorisane postove. Zabrinjava podatak da na ovoj stranici, sem uvreda, postoji bezbroj pretnji pojedinim novinarima i javnim ličnostima, što bi trebalo da bude istraženo od strane tužilaštava budući da državni organi mogu da utvrde ko stoji iza ovakvih komentara i pretnji.[102]

Ozbiljan pritisak na medije je demanti Aleksandra Vulina, ministra odbrane, na autorski tekst Dragana Šutanovca, bivšeg ministra odbrane u *Nedeljniku* koji nikad nije objavljen već je poslat mejlom uredniku tog lista.[103] Iako ovo potvrđuje da je u konkretnom slučaju reč o prisluškivanju novinara nijedan državni organ nije to ni potvrdio ni negirao, osim Vojno bezbednosne agencije koja je saopštila da to nije uradila.[104]

98 „Suđenje Simonoviću odloženo za 24. avgust", *021*, 1. jul. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/247302/Sudjenje-Simonovicu-odlozeno-za-24-avgust.html.

99 Hakerski napadi na sajt *N1* zabeleženi su više puta (*N1,* 30. januar, 4. jun), *GMinfo* (*GMinfo*, 1. maj, 4. jun) i portale *021* (*021.rs*, 2. maj) i *Indjija kafe* (*Cenzolovk*a, 25. maj).

100 Vidi više u: „Šta je sadržina poruka iz Srbije koje je Tviter uklonio?" *Slobodna Evropa*, 3. april. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/twitter-srbija-aleksandar-vucic/30527857.html.

101 „NDMBGD: Fejsbuk stranica COVID-19 Serbia platforma za napad na neistomišljenike", *N1*, 14. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a589071/NDMBGD-Fejsbuk-stranica-COVID-19-Serbia-platforma-za-napad-na-neistomisljenike.html.

102 Predstavnik Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), misli da osoba koja stoji iza ovog fejsbuk profila to čini već duže vremena, da ozbiljno narušava bezbednost novinara i javnih ličnosti i da je ovo udruženje u okviru Radne grupe ukazalo na krivično delo koje se čini ali da nema reakcije nadležnih. Vidi više u: „Novo targetiranje novinara koji kritikuju vlast", *Danas*, 17. jun. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/novo-targetiranje-novinara-koji-kritikuju-vlast/.

103 „Šutanovac: Vulin dokazao postojanje paraslužbi koje čitaju elektronsku poštu", *Danas*, 18. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/sutanovac-vulin-dokazao-postojanje-parasluzbi/.

104 Više o ovome u odeljku VIII.1.

Nastavljen je takođe dugogodišnji trend da je, među brojnim tužbama i suđenjima novinarima, najviše onih koji se odnose na povredu časti i ugleda. Kao i prošle godine uglavnom su to presude tabloidima koji često na naslovnim stranama i tekstovima koji ih prate objavljuju lažne podatke i vređaju ugled javnih ličnosti ili opozicionih političara, pa i novinara koji imaju kritički stav prema nekim postupcima zvaničnika na vlasti.

Tako su, recimo, donete sudske presude kojima se zabranjuje tabloidima *Kurir* i *Informer* da objavljuju uvrede na račun programskog direktora *TV N1,* Jugoslava Ćosića, i informacije koje krše dostojanstvo opozicionog lidera Dragana Đilasa (*N1*, 28. maj, *Insajder*, 9. jun). Međutim, ovo nije dovoljan dokaz da bi se izvukao zaključak da se lažne vesti, uvrede i kršenje profesionalnih standarda delotvorno procesuira.

S druge strane, upadljivo je da, kada su novinari žrtve, suđenja su ređa, dugo traju i opstruišu se na razne načine, kao i da se odbacuju krivične prijave kada se odnose na novinare koji su bliski vlasti. Takav jedan primer je odbacivanje krivične prijave protiv glavnog urednika *TV Hepi*, Miodraga Marića, zbog uvreda univerzitetskog profesora Danijela Sinanija na etničkoj osnovi jer je tužilaštvo ocenilo da nije u pitanju raspirivanje nacionalne, verske i rasne mržnje koje se goni po službenoj dužnosti.[105]

Tvrdnja da suđenja za napade na novinare traju dugo mogla bi se potkrepiti time da je sud u Vranju tek u martu 2020, osudio četvoricu optuženih (od kojih je jedan policijski inspektor) za prebijanje porodice novinarke *B92* Tanje Janković, koje se desilo još u septembru 2012. godine, a optužni predlog podnet 2014. godine. Zanimljiva je i visina kazne (kazne se kreću od godinu dana kućnog zatvora do uslovne kazne od 4 meseca, sa rokom provere dve godine).[106]

5. Neprofesionalno ponašanje medija i novinara

Broj ozbiljnih kršenja profesionalnog kodeksa, zakonskih odredbi i etičkih normi nastavio je da raste. Iako ne postoje sređeni podaci za prvu polovinu 2020, neki podaci potvrđuju tu tendenciju. Naime, po podacima Saveta za štampu, u drugoj polovini 2019, kodeks je prekršen 5.076 puta, što je 17 odsto više u odnosu na 2018.[107] Vrh liste zauzimaju provladini tabloidi *Alo, Kurir, Srpski telegraf* i *Informer*, isti oni koji dobijaju najviše budžetskog novca na konkursima za sufinansiranje.

105 Vidi više: „Marićeve uvrede nisu krivično delo", *Danas*, 27. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/mariceve-uvrede-nisu-krivicno-delo/.

106 Vidi više: „Presuda za napad na porodicu novinarke u Vranju: Inspektoru godinu dana kućnog zatvora", *RTV,* 5. mart. Dostupno na: https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/presuda-za-napad-na-porodicu-novinarke-u-vranju-inspektoru-godinu-dana-kucnog-zatvora_1099683.html.

107 „Tamara Skroza: Mediji traže sve krvavije sadržaje", *Danas*, 21. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/tamara-skroza-mediji-traze-sve-krvavije-sadrzaje/.

Najčešće se krši pretpostavka nevinosti i sve je više tekstova u kojima se teze i pretpostavke prikazuju kao nepobitne činjenice uz često pozivanje na anonimne izvore. Osim toga, krši se pravo na privatnost, prava ličnosti, zabrana diskriminacije i obaveza zaštite identiteta maloletnika.

Najdrastičniji primer kršenja kodeksa, kada je reč o maloletnicima, je izveštavanje tabloidnih medija o otmici maloletne Monike Jovanović iz Niša koje je obilovalo teškim prekršajima kodeksa, uključujući TV snimke i zapisnike sa saslušanja otmičara. Ovim povodom Savetu za štampu je upućeno na desetine žalbi, uključujući i žalbu roditelja maloletne devojčice na naslovne strane i tekstove koji su *Srpski telegraf*, *Informer*, *Alo* i *Kurir* objavili 9. januara, nakon što je osumnjičeni za otmicu i silovanje, Ninoslav Jovanović, dao iskaz pred niškim tužilaštvom. Komisija Saveta je jednoglasno odlučila da je svaki od ovih tabloida višestruko prekršio Kodeks.[108] S druge strane, nadležni državni organi nisu ništa konkretno preduzeli tim povodom ali je Ministarstvo kulture i informisanja pokrenulo prekršajne prijave protiv nedeljnika *Vreme* i *Nedeljnik* koji su svoje tekstove o ovom flagrantnom kršenju profesionalnog kodeksa ilustrovali naslovnicama tabloida. [109]

Takođe su sve prisutniji govor mržnje, širenje straha i objavljivanje lažnih vesti. Za mesec dana, od 12. marta do 12. aprila, pronađene su 43 lažne vesti koje su 241 put prenete u domaćim onlajn i tradicionalnim medijima. Najveći deo njih, 71 posto, nastao je u Srbiji, a iako je dokazano da su neistinite, više od 95 odsto njih je i dalje bilo prisutno u domaćim medijima.[110] Prema izjavi stručnjaka IREX jedna lažna vest, putem različitih stranica i profila, u Srbiji se u proseku deli 927 puta.[111] U tekstovima tabloidnih medija bio je veliki broj neistina o srpskim državljanima koji su se vratili u doba epidemije u zemlju i tvrdnje da je hiljade njih zaraženo virusom.[112]

Predstavnici novinarskih udruženja upozorili su da domaći mediji i dalje nekontrolisano bombarduju čitaoce zastrašujućim naslovnicama, izmišljenim vestima i zdravstvenim savetima nekompetentnih ljudi i da vlast ne reaguje na tekstove koje objavljuju tabloidni mediji kojima se širi panika iako je širenje panike definisano u domaćem zakonodavstvu, dodajući da je borbi protiv lažnih vesti i širenja straha najbolji način da država pravovremeno daje pouzdane informacije, u koje će građani

108 „Pljušte „presude“ Saveta za štampu zbog slučaja Monike Karimanović“, *Raskrikavanje*, 30. januar. Dostupno na: https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=Pljuste-presude-Saveta-za-stampu-zbog-slucaja-Monike-Karimanovic-560.

109 „Vlast pokušava da izjednači tabloide sa ozbiljnim medijima“, *Danas*, 1–2. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vlast-pokusava-da-izjednaci-tabloide-sa-ozbiljnim-medijima/.

110 „Dve trećine lažnih vesti o koroni nastalo u Srbiji“, *Vreme*, 1. maj. Dostupno na: https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1779930.

111 „U Srbiji se jedna lažna vest u proseku podeli 927 puta“, Euroaktiv, 24. maj. Dostupno na: https://euractiv.rs/11-mediji/193-vesti/14971-u-srbiji-se-jedna-lana-vest-u-proseku-podeli-927-puta.

112 Vidi npr.: „SAMO U DANAŠNJEM INFOMERU! OPASNO! Preti nam eksplozija epidemije: U Srbiju ušlo 100.000 gastarbajtera, njih bar 6.000 ima koronavirus!“, *Informer*, 20. mart. Dostupno na:http://informer.rs/vesti/srbija/501595/samo-danasnjem-infomeru-opasno-preti-nam-eksplozija-epidemije-srbiju-uslo-100–000-gastarbajtera-njih-bar-000-ima-koronavirus.

imati poverenja.[113] Naprotiv, Ministarstvo odbrane se zahvalilo medijima na doprinosu u borbi protiv korone a među nagrađenima su bili tabloidi *Alo* i *Informer,* iako je prema izjavi Vide Škero, članice Komisije za žalbe Saveta za štampu, ovo telo tokom vanrednog stanja zabeležilo povećan broj žalbi od čega se najveći broj odnosio upravo na listove koji su dobili zahvalnice.[114]

113 „Vlast ne vidi šta rade provladini mediji", *Danas,* 23. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/vlast-ne-vidi-sta-rade-provladini-mediji/.

114 „Zahvalnice tabloidima za stvaranje konfuzije", *Danas*, 20. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/zahvalnice-tabloidima-za-stvaranje-konfuzije/.

V. IZBORNA PRAVA I GRAĐANSKA PARTICIPACIJA

1. Izborni proces 2020. godine

Predsednik Srbije raspisao je 4. marta redovne parlamentarne izbore za 26. april a predsednica Narodne skupštine lokalne izbore za isti datum. Pokrajinski izbori u AP Vojvodini raspisani su takođe za taj dan.[115] Izborni proces 2020. godine prekinut je epidemijom COVID-19 i uvođenjem vanrednog stanja tako da su sve izborne aktivnosti i rad izborne administracije[116] zvanično bili prekinuti gotovo 2 meseca dok je u praksi kampanja trajala i za vreme epidemije. Preventivne mere u cilju daljeg širenja epidemije, uključujući javna okupljanja, smanjile su intenzitet aktivnosti uobičajenih za izbornu kampanju nakon ukidanja vanrednog stanja koja je zbog bojkota jednog dela opozicije već bila manjeg obima nego uobičajeno. Zakonski okvir je međutim menjan i pre i posle epidemije stvarajući problematičnu praksu izmena izbornog zakonodavstva u izbornoj godini i bez javne rasprave. Izbori su, uz niz neregularnosti, održani 21. juna.

1.1. Izmene i dopune pravnog okvira

Posle neuspelih pregovora o izmenama izbornih uslova između predstavnika vladajućih stranaka i dela opozicije tokom 2019. godine i određenih izmena i dopuna koje su usvojene krajem prošle godine,[117] na početku 2020. godine nosioci vlasti su se odlučili za ozbiljne izmene pravnog okvira kojim je uređen izborni

115 „Izbori 2020: Raspisani izbori u Srbiji – ko može da glasa i za koga", *BBC na srpskom*, 4. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/bbc-news-serbian/izbori-2020-raspisani-izbori-u-srbiji-komoze-da-glasa-i-za-koga/. Odluka o raspisivanju izbora ne odnosi se na opštine u kojima su održani vanredni izbori od 2017. do 2019. godine, a to su skupštine grada Zaječara, Bora i Beograda i skupštine opština Kosjerić, Lučani, Negotin, Aranđelovac, Majdanpek, Mionica, Preševo, Medveđa, Kula, Doljevac, Kladovo i Smederevska Palanka.

116 Rešenje o prekidu svih izbornih radnji u sprovođenju izbora za narodne poslanike, RIK, 16. mart. Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/sr/2615/republicka-izborna-komisija-donela-resenje-o-prekidu-svih-izbornih-radnji-u-sprovodjenju-izbora-za-narodne-poslanike-.php.

117 Više u: *Izveštaj 2019*, IX.10.2.

proces. Skupština Srbije je 7. februara usvojila izmene Zakona o izboru narodnih poslanika[118] i Zakona o lokalnim izborima[119]. Ključna izmena napravljena je smanjivanjem cenzusa neophodnog za ostvarivanje mandata u Narodnoj skupštini i skupštinama jedinica lokalne samouprave sa 5% na 3% osvojenih glasova izašlih birača.[120] Takođe, na predlog narodne poslanice Demokratske stranke, Gordane Čomić, koja je učestvovala u radu ove sednice dok su ostali poslanici većine opozicionih stranaka nastavili sa bojkotom rada Narodne skupštine, a na amandman poslanice Srpske napredne stranke (SNS) Marije Obradović usvojena je izmena Zakona o izboru narodnih poslanika koja se odnosi na zastupljenost polova na izbornim listama. Prema usvojenim izmenama na izbornoj listi manje zastupljeni pol ne sme činiti manje od 40% kandidata na listi[121] a da to mora biti sprovedeno kroz celu listu i to tako što na svakih 5 kandidata mora biti najmanje 2 kandidata polne manjine.[122]

Usvojene su i izmene Zakona koje su predložile manjinske stranke a odnose se na proglašavanje liste manjinske stranke od strane Republičke izborne komisije (RIK) sa mogućnošću, a ne obavezom, da traži mišljenje nacionalnog saveta da li se stranka koja podnosi listu može smatrati predstavnikom manjinske zajednice. Izmene podrazumevaju da manjinske stranke učestvuju u raspodeli mandata iako su ostvarile manje od 3% pri čemu se prilikom raspodele mandata količnici svih izbornih lista političkih stranaka nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina uvećavaju za 35%.[123]

Izglasavanje ovako važnih izmena i dopuna izbornog zakonodavstva tokom izborne godine i to bez javne rasprave i u krnjem sastavu Narodne skupštine je problematična imajući u vidu da se radi o izmenama koje značajno menjaju uslove za učestvovanje u radu predstavničkog tela a time i formiranje vladajuće većine. Smanjenje cenzusa za učestvovanje u raspodeli mandata vladajuća koalicija je ocenila kao korak napred u ostvarivanju sveobuhvatnije zastupljenosti građana u predstavničkom domu. Sa druge strane opozicija i delovi stručne javnosti su ocenili da će ovo poslužiti vladajućoj većini da u Narodnoj skupštini stvori privid opozicije sa strankama koje ne bi imale šansu da pređu cenzus od 5%, a u svetlu najavljenog bojkota izbora[124] čime bi se umanjio efekat bojkota. Stručna javnost je takođe upozorila da ulazak većeg broja malih stranaka na republičkom i lokalnom nivou povećava podeljenost unutar predstavničkih tela, ne dajući nužno širu zastupljenost različitih delova društva i da smanjenje cenzusa može uticati na stabilnost predstavničkih tela

118 *Sl. glasnik RS*, 35/00, 57/03 – odluka US, 72/03 – dr. zakon, 75/03 – ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 28/11 – odluka US, 36/11, 104/09 – dr. zakon i 12/20.

119 *Sl. glasnik RS*, 129/07, 34/10 – odluka US, 54/11 i 12/20.

120 Član 81 Zakona o izboru narodnih poslanika.

121 Pre poslednjih izmena procenat manje zastupljenog pola bio je minimalno 30%.

122 Član 40a.

123 Član 81, st. 2–4 Zakona o izboru narodnih poslanika.

124 Opozicioni Savez za Srbiju, kao jedan od najbrojnijih opozicionih činilaca, 1. februara doneo je i deklaraciju o bojkotu čime je, kako su naveli, počeo kampanju za bojkot izbora.

a dugoročno i izvršne vlasti otvarajući prostor za dosta široke koalicije i dajući ucenjivački potencijal malim strankama.[125]

Drugi deo izmena i dopuna zakonskog okvira usvojen je posle ukidanja vanrednog stanja. Naime, Narodna skupština je usvojila Zakon o izmeni i dopuni Zakona o izboru narodnih poslanika[126] i Zakon o izmeni i dopuni Zakona o lokalnim izborima,[127] kojima su izmenjene odredbe koje se tiču overe potpisa birača kojima se podržavaju izborne liste.[128] Prema ovim izmenama propisano je da potpis mora biti overen kod javnog beležnika ili u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi, a u gradovima i opštinama u kojima nisu imenovani javni beležnici u osnovnom sudu, sudskoj jedinici, prijemnoj kancelariji osnovnog suda ili opštinskoj odnosno gradskoj upravi.[129] U prethodnom periodu, pre ovih izmena potpisi birača morali su biti overeni u nadležnom sudu odnosno primenjivan je Zakon o javnom beležništvu i izjave birača overavane su kod javnih beležnika.[130] Prateći zakonske izmene RIK je usvojila izmenjeno Uputstvo za sprovođenje izbora za narodne poslanike Narodne skupštine.[131]

Organizacija CRTA je u svom izveštaju istakla da su ove izmene važne s aspekta pravne predvidivosti i jednakosti svih učesnika. Pre izmena ovih zakona potpisi podrške birača za 9 izbornih lista za izbore 2020. godine overavani su prema odredbama koje su važile pre 11. maja čime su te liste bile u neravnopravnom položaju u odnosu na podnosioce lista koje su potpise prikupili posle izmena. Podnosioci koji su liste predali posle izmena zakonodavnog okvira mogli su pristupiti mnogo većem broju organa ovlašćenih za overu potpisa uključujući i teritorijalnu rasprostranjenost mesta gde se može overiti potpis.[132]

1.2. Izborna kampanja

Izborna kampanja otpočela je i u periodu pre raspisivanje izbora ako se uopšte može jasno razgraničiti period kada kampanja nije vođena imajući u vidu da je postala praksa da se javni funkcioneri pojavljuju u izbornoj kampanji, da su se javni

125 Nedeljkov i Klačar za *BBC na srpskom*. Vidi: „Izbori 2020: Smanjenje cenzusa i lokalni izbori – politički šarenije ili rasparčanije skupštine", 10. februar. Dostupno na: https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-51442371?xtor=AL-73-%5Bpartner%5D-%5Bdanas.rs%5D-%5Blink%5D-%5Bserbian%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D.

126 *Sl. glasnik RS*, 68/20.

127 *Ibid.*

128 Ove izmene stupile su na snagu odmah po objavljivanju u Službenom glasniku iz „naročito opravdanih razloga".

129 Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 4.3–16.3. i 12.5–24.5, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/izbori-2020-izvestaj-dugorocnih-posmatraca.

130 *Ibid.*, str. 11–12.

131 Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php.

132 Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 4.3–16.3. i 12.5–24.5, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/izbori-2020-izvestaj-dugorocnih-posmatraca.

resursi koristili u svrhu promocije stanke a mediji sa nacionalnom frekvencijom su davali neproporcionalno veliki prostor vladajućim strankama. Posle uvođenja vanrednog stanja zbog pojave virusa COVID-19 i zabrane javnih okupljanja, kampanja se „preselila" skoro u potpunosti u medije, odnosno na televizije, internet portale, društvene mreže i direktnu komunikaciju sa građanima.

Organizacije koje prate izborni proces kao i pojedinci preko društvenih mreža ukazivali su na prakse koje su postojale i u ranijim izbornim ciklusima koje se odnose na sumnje u zloupotrebu ličnih podataka građana, telefonske pozive vladajuće stranke posebno korisnicima mreže Telekom Srbija u danima pre izbora ispitujući građane kako su zadovoljni preduzetim merama protiv virusa COVID-19, radom Vlade i predsednika Srbije kao i na sam dan kada su građane podsećali da treba da izađu na izbore i iskoriste svoje pravo glasa.

Video klipovi aktivista SNS koji idu od vrata do vrata širom Srbije sa spiskovima stanara bez jasnih objašnjenja kako su do njih došli, među kojima su na lokalu građani prepoznavali i radnike javnih preduzeća ili lokalne funkcionere skoro svakodnevno su se mogli videti na društvenim mrežama.[133] Organizacija CRTA beleži ovaj vid kampanje u 11 od 25 okruga od čega je ovaj metod bio najprisutniji u Beogradu i raškom okrugu.[134]

Kao i prethodnih godina, u svakom izbornom ciklusu, građani su se obraćali službi Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti žaleći se na činjenicu da stranke raspolažu njihovim ličnim podacima.[135] Po zakonu, političke stanke ne smeju da raspolažu podacima građana, ukoliko se pre toga pojedinac sa time nije saglasio, kao na primer kada ostavlja lični kontakt na štandu stranke koju podržava. U tim situacijama građanin dobrovoljno ostavlja podatke ali je stranka dužna da ga obavesti za koje svrhe će ih koristiti. Prema novom Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, svaka politička stranka je dužna da objasni pojedincu iz kog izvora je prikupila njegove lične podatke. Pitanje izvora koji je stranka koristila da bi došla do podataka građana je od posebne važnosti imajući u vidu da ukoliko je zloupotrebljena baza u koju pristup ima samo službeno lice to predstavlja krivično

133 „Aktivisti SNS-a krenuli da kucaju na vrata i pitaju za koga ćete da glasate?", *N1 online*, 2. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a574260/Aktivisti-SNS-a-krenuli-da-kucaju-na-vrata-i-pitaju-za-koga-cete-da-glasate.html; „SNS počeo kampanju od vrata do vrata, počele i napetosti sa onima koji ne žele da budu na spisku", *Južne vesti*, 25. februar. Dostupno na: https://www.juznevesti.com/Politika/SNS-pred-vratima-Vladajuca-stranka-pocela-kampanju-od-vrata-do-vrata-pocele-i-napetosti-sa-onima-koji-ne-zele-da-budu-na-spisku.sr.html.

134 Domaćinstva su pored stranačkih aktivista obilazili i funkcioneri ili su organizovani susreti sa funkcionerom u kući nekog od komšija. Vidi više: Izbori 2020 – Kampanja pre kampanje. Izveštaj za period 10.2–3.3, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/03/Izbori-2020-Kampanja-pre-kampanje-izvestaj-.pdf.

135 „Petrović: Bez saglasnosti, stranke ne smeju da imaju podatke o građanima", *N1*, 7. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a575766/Petrovic-Bez-saglasnosti-stranke-ne-smeju-da-imaju-podatke-o-gradjanima.html.

delo za koje je predviđena kazna i do 3 godine zatvora.[136] Takozvanu kampanju „od vrata do vrata", koja postoji i u drugim zemljama trebalo bi urediti na zakonski način, a problem je i manjak regulative koji se odnosi na politički marketing.

U izveštaju organizacije CRTA,[137] koji analizira predizborni period od 10. februara do 3. marta, navodi se aktivan pristup političkih aktera u komunikaciji sa biračima. U intenzitetu kampanje prednjače vladajuće stranke koje se biračima obraćaju navodeći uspehe i obećanja dok su opozicioni aktivisti iznosili obećanja i kampanju promocije bojkota izbora. CRTA u svom izveštaju još navodi da su primećeni slučajevi funkcionerske kampanje na svim nivoima vlasti, zloupotreba javnih resursa, pritisci na birače koji su posebno intenzivni u javnim preduzećima, humanitarne akcije i druge vidove pomoći građanima koje su stranke koristile i mogu se podvesti pod potkupljivanje birača.[138] Najaktivnija je bila Srpska napredna stranka i njene aktivnosti predstavljaju čak 92% zabeleženih akcija.[139] U sličnom periodu i Transparentnost Srbija beleži intenzivnu funkcionersku kampanju, značajno vidljiviju od stranačkih aktivnosti.[140] U drugom delu kampanje po prestanku vanrednog stanja zabeleženo je 250 događaja u kojima funkcioneri koriste javnu funkciju da bi promovisali svoju partiju.[141]

1.2.1. Izveštavanje u toku izborne kampanje

Na zabrinjavajuće stanje u medijima u Republici Srbiji ukazivali su ove godine i domaći i međunarodni akteri. Početkom godine podneto je nekoliko inicijativa predstavnika akademske zajednice vezanih za medijsko izveštavanje. Više od 140 članova akademske zajednice tražili su od javnog servisa Radio televizije Srbije (*RTS*) da promeni uređivačku politiku i između ostalog zahtevali da *RTS* u udarnom terminu emituje program u kojem će se na objektivan način baviti svim

136 Član 146 Krivičnog zakonika. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo je više od 40 krivičnih prijava za ovo delo na osnovu kojih je doneta samo jedna uslovna presuda.

137 Izbori 2020 – Kampanja pre kampanje. Izveštaj za period 10.2– 3.3, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/izbori-2020-kampanja-pre-kampanje-2.

138 *Ibid.* CRTA navodi 170 slučajeva u kojima su građanima deljeni paketi humanitarne pomoći, besplatni lekarski pregledi, pomoć u domaćinstvu i sl, str. 18.

139 Najveći problem je u tome što su ove aktivnosti skoro uvek bile predstavljene kao donacije pojedinaca, funkcionera i članova stranke, a samim tim one tada nisu u formalnom smislu u suprotnosti sa zakonom. Vidi: „Kampanja pre karantina", 21. mart. Dostupno na: https://crta.rs/kampanja-pre-karantina.

140 Vidi više: Prvi rezultati monitoringa aktivnosti funkcionera tokom izborne kampanje (4–15. mart) i tokom perioda „suspendovane izborne kampanje" (16. mart-10. maj), Transparentnost Srbija, 2020. Dostupno na: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_prvi_rezultati_monitoringa_funkcionerske_kampanje_2020.pdf.

141 „Raša Nedeljkov: Funkcionerska kampanja odlika Srbije, za dve nedelje 250 događaja", CRTA, 27. maj. Dostupno na: https://crta.rs/rasa-nedeljkov-funkcionerska-kampanja-odlika-srbije-za-dve-nedelje-250-dogadjaja.

aferama koje su bile aktuelne i od važnosti za javnost.[142] Pošto zahtev nije usvojen tražili su ostavke rukovodstva *RTS* što takođe nije uvaženo. Konačno, početkom marta uputili su Regulatornoj agenciji za elektronske medije (REM) zahtev za razrešenje članova Upravnog odbora *RTS* i zatražili privremenu zabranu emitovanja informativnog i političkog programa televizija *Pink, Hepi* i *Studio B*.[143] Kao razloge naveli su: izveštavanje ispod civilizacijskog nivoa, nepoštovanje medijskih zakona, kršenje medijskih sloboda, prikrivanje afera vladajućih struktura, propagande u cilju promovisanja predsednika Srbije. Rad *RTS* okarakterisali su kao kršenje člana 50 Ustava Republike Srbije kojim se zabranjuje cenzura, kao i člana 51 kojim je svima zagarantovano pravo da budu istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavani o pitanjima od javnog značaja. Istakli su obavezu REM da kontroliše rad javnog medijskog servisa.[144]

Kada je ukinuto vanredno stanje i nastavljena predizborna kampanja Evropska komisija je iznela konstataciju da postoji veliki politički i ekonomski uticaj na medije, da predstavljanje političkih stavova na javnim servisima nije uravnoteženo, a vlasništvo medija nije transparentno. Preporuka je da REM mora da ojača svoju nezavisnost, kako bi se očuvao medijski pluralizam.[145]

Pre zvaničnog raspisivanja izbora i na početku kampanje, televizije s nacionalnom pokrivenošću su davale tri četvrtine prostora partijama na vlasti. O njima se izveštavalo u pozitivnom ili neutralnom tonu. O akterima koji su zagovarali bojkot izbora izveštavalo se isključivo negativno, dok se o partijama koje su najavile učešće u izborima izveštavalo neutralno.[146]

U periodu posle ukidanja vanrednog stanja i dalje su najveću zastupljenost imali predstavnici vlasti (60,4%). Zastupljenost opozicije koja će izaći na izbore je porasla na 27,6%, dok je opoziciji u bojkotu pripalo 11,9% vremena.[147] Uprkos trendu opadanja, predstavnici stranaka na vlasti su bili najzastupljeniji u medijima tokom čitavog perioda kampanje. Oni su se gotovo uvek pojavljivali u delovima dnev-

142 „Predat Zahtev za promenu uređivačke politike RTS, poziv strankama da se izjasne", *N1*, 22. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a562758/Prvanovic-Stranke-i-novinarska-udruzenja-da-se-izjasne-o-zahtevu-RTS-u.html.

143 „Akademska akcija od REM traži zabranu emitovanja Pinka, Hepija i Studija B", *Cenzolovka*, 7. mart. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/akademska-akcija-od-rem-trazi-zabranu-emitovanja-pinka-hepija-i-studija-b/.

144 *Ibid.*

145 „EK o stanju u Srbiji: Zabrinjavajuće pretnje i nasilje nad novinarima", *Autonomija*, 15. jun. Dostupno na: https://www.autonomija.info/ek-o-stanju-u-srbiji-zabrinjavajuce-pretnje-i-nasilje-nad-novinarima.html.

146 „Nedeljkov (CRTA): U vanrednom stanju je nemoguće organizovati izbore", *Beta,* 17. mart. Dostupno na: https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/124613-nedeljkov-crta-u-vanrednom-stanju-je-nemoguce-organizovati-izbore.

147 Vidi više: Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 4. mart-16. mart i 12. maj-24. maj, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Izbori-2020-Izve%C5%A1taj-dugoro%C4%8Dnih-posmatra%C4%8Da-Crta.pdf.

nika namenjenim redovnom izveštavanju, dok su predstavnici opozicije isključivo bili zastupljeni u izbornom bloku.[148]

SNS je u maju održala dve *online* konferencije na *TV Pink*. Obe konferencije su trajale duže od 20 minuta. Prema izveštaju REM o nadzoru emitera tokom predizborne kampanje miting je označen kao predizborni komercijalni sadržaj, iako se po Zakonu o oglašavanju komercijalni sadržaj može emitovati maksimalno 12 minuta u toku jednog sata.[149]

1.2.2. Izveštaji i aktivnost REM

REM je usvojila je Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa početkom februara 2020. godine. Najveća zamerka je što Pravilnik obavezuje samo javne medijske servise, dok ponašanje komercijalnih medija nije njime regulisano. U skladu sa zakonom, REM bi trebalo da obavezujućim pravnim aktom reguliše rad svih pružalaca medijskih usluga.[150] Iako je Ministarstvo kulture i informisanja stava da Zakon o elektronskim medijima ne prepoznaje razliku između javnih medijskih servisa i ostalih emitera, početkom marta je umesto pravilnika doneta Preporuka koja nema obavezujući karakter. Novim Pravilnikom, sedam od deset najgledanijih TV kanala u Srbiji (*Hepi*, *Pink*, *Prva*, *B92*, *N1*, *Pink2*, *Pink3*) nisu obuhvaćeni.[151] Osim toga, REM je dao i dopunsku formulaciju da pri zastupljenosti političkih aktera treba imati u vidu „značaj političkih stranaka i kandidata, odnosno značaj događaja u kojima oni učestvuju", čime je uredništvu data sloboda da procenjuje ko je značajan i da prema tome određuje medijski prostor.[152]

U javnosti je veliku polemiku izazvao izveštaj REM-a koji se odnosi na zastupljenost političkih aktera u medijima tokom predizborne kampanje za period od 11. do 15. maja. Prema analizi REM izborna lista „Aleksandar Vučić – Za našu decu" bila je zastupljena šest sati, tri minuta i 10 sekundi, dok je Savez za Srbiju (SzS), koji se odlučio za bojkot izbora, bio zastupljen devet sati, 40 minuta i 29 sekundi.[153] Metodologija na osnovu koje je rađen monitoring je izazvala polemike i reakcije aktera

148 *Ibid.*

149 „Prenos Vučićevog skupa na Pinku komercijalni sadržaj, CRTA traži da REM pokrene postupak", *CINS*, 28. maj. Dostupno na: https://www.cins.rs/prenos-vucicevog-skupa-na-pinku-komercijalni-sadrzaj-crta-trazi-da-rem-pokrene-postupak/.

150 „Mediji u Srbiji: U odbrani postojećeg stanja". Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/03/Mediji-u-Srbiji_U-odbrani-postojeceg-stanja.pdf.

151 Vidi više: Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 4. mart-16. mart i 12. maj-24. maj, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Izbori-2020-Izve%C5%A1taj-dugoro%C4%8Dnih-posmatra%C4%8Da-Crta.pdf.

152 „NUNS: Predizborna kampanja u medijima nastavlja se po nezakonitom Pravilniku REM–a", *Beta*, 15. maj. Dostupno na: https://beta.rs/su-pro-media/supromedia-srpski/127225-nuns-predizborna-kampanja-u-medijima-nastavlja-se-po-nezakonitom-pravilniku-rem-a.

153 „REM: SzS više od tri sata zastupljeniji u medijima od liste SNS", *N1*, 25. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a603057/REM-SzS-vise-od-tri-sata-zastupljeniji-u-medijima-od-liste-SNS.html.

koji prate rad REM i izveštavanje.[154] Članica Saveta REM Olivera Zekić navodi da je sporno istraživanje REM rađeno po istom principu kao i izveštaji iz prethodnih godina i da će se nakon izbora uraditi izveštaj koji će sadržati i analizu tonaliteta „pošto je to mnogo teži proces od numeričkih merenja".[155]

BIRODI je međutim ukazao da metodologija koju koristi REM za analizu nije u skladu sa međunarodnim standardima ODIHR, Venecijanske komisije i Direktorata za ljudska prava Evropske komisije, ali i praksama koje se poštuju u izbornoposmatračkim misijama.[156] Tu se pre svega misli na odsustvo analize tonaliteta (pozitivan, negativan i neutralan) prilikom izveštavanja. Dalje, nije napravljena razlika da li su politički akteri bili u ulozi subjekta ili objekta u trenutku zastupljenosti u medijima. Sledeći problem je što REM nije pratio medijski sadržaj svih kanala koji su emitovali predizborni program. Nije jasno na osnovu kojih kriterijuma su izabrani mediji koji su praćeni. Osim toga, sekunde zastupljenosti su sabirane, bez obzira da li se radilo o emitovanju na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću i javnim servisima, ili na kablovskim ili radijskim kanalima.[157]

Iako je funkcionerska kampanja skoro redovna pojava u Srbiji i često mnogo uticajnija u informativnom programu, u odnosu na predizborni,[158] REM je pratio samo predizborne blokove, a ne celokupan program. Akteri su posmatrani samo u svojstvu predstavnika izbornih lista i nije se vodilo računa o njihovom pojavljivanju u informativnom delu programa. Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije jedino predsednik može da se bavi funkcionerskom kampanjom. Ipak „fenomenološki je opravdano meriti medijsku zastupljenost predsednika, jer njegova dominantno pozitivna prisutnost u toj funkciji utiče na formiranje stavova birača".[159] Predsednik se na ovim izborima nije kandidovao ni za jedno predstavničko mesto na listama za koje su građani glasali, nije ni nosilac liste ali je njegovo prisustvo dominiralo u većini predizbornih spotova SNS.[160]

---

154 Vidi više: Izborni monitoring REM-a u 2020. godini: Pristrasan i netransparentan, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/izborni-monitoring-rem-a-u-2020-godini-pristrastan-i-netransparentan.

155 „Gavrilović o „jednom i nepostojećima" u medijima, Zekić o paravojnim REM-ovima", *N1*, 2. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a606015/Gavrilovic-o-jednom-i-nepostojecima-u-medijima-Zekic-o-paravojnim-REM-ovima.html.

156 „Nedeljkov: REM produbljuje medijsku krizu i podstiče neprofesionalnost nacionalnih televizija", *Cenzolovka*, 27. maj. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/nedeljkov-rem-produbljuje-medijsku-krizu-i-podstice-neprofesionalnost-nacionalnih-televizija/.

157 *Ibid.*

158 *Ibid.*

159 „BIRODI: Metodologija REM-a nije dobra", *Danas online*, 25. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/birodi-metodologija-rem-a-nije-dobra/.

160 Većina prijava koje su podnete REM-u se odnosilo na televizijske sadržaje u kojima je dat povlašćeni položaj funkcionerima koji su ujedno i kandidati na izbornim listama. U lokalnim medijima je to posebno uočljiva pojava. Podaci o odlukama REM-a povodom podnetih prijava još uvek nisu dostupni javnosti. Vidi više: Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 4. mart-16. mart i 12. maj-24. maj, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Izbori-2020-Izve%C5%A1taj-dugoro%C4%8Dnih-posmatra%C4%8Da-Crta.pdf.

Fondacija Slavko Ćuruvija je podnela prijavu REM-u protiv *TV Kopernikus*, jer je na njoj emitovana emisija čiji je voditelj poslanik SNS-a Vladimir Đukanović. REM je naložio ukidanje emisije do kraja izborne kampanje, međutim po članu 9 Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga[161] funkcioner ne može ni van perioda izborne kampanje biti voditelj, spiker ili reporter u vestima ili programu aktuelnosti. REM je u junu obustavio postupak protiv *TV Kopernikus*, nakon što se predstavnik te televizije izjasnio da su pogrešili kada su prikazivali pomenutu emisiju. U međuvremenu je emisija prestala da se emituje.[162] REM je u junu pokrenuo postupak za izricanje mere protiv *TV Šabac*. Suprotno Zakonu o elektronskim medijima, na toj televiziji su se prikazivali spotovi Ruske stranke krajem februara i prvih dana marta, pre nego što su izbori raspisani.[163]

1.2.3. Zabranjeni spotovi

Krajem maja SNS je objavila predizborni spot u kome lider stranke Aleksandar Vučić razgovara sa šestogodišnjom devojčicom. Spot je izazvao velike reakcije u javnosti. Politički akteri, organizacije i udruženja koja se bave pravima i zaštitom dece zatražili su od REM da zabrani emitovanje videa. Razlog je to što „[...] spot ispunjava skoro sve kriterijume navedene u Kodeksu o zaštiti dece od političkih zloupotreba. Kodeks eksplicitno zabranjuje učešće dece u predizbornim aktivnostima, jer deca nemaju biračka prava i ne treba da budu zloupotrebljena za uticaj u smislu izbornog opredeljenja".[164] REM je naložio elektronskim medijima da obustave emitovanje spota, jer je u suprotnosti sa Pravilnikom o zaštiti maloletnika u oblasti pružanja medijskih usluga.[165] Međutim, odluka REM-a o zabrani spota SNS ne odnosi se na Internet, već samo na medije koji su u delokrugu ovlašćenja REM-a.[166]

Treba pomenuti i da su u dva predizborna spota liste „Aleksandar Vučić – Za našu decu" prikazani zaposleni u javnim preduzećima i ustanovama kako na svojim radnim mestima obučeni u službene uniforme promovišu izborne liste. REM se izuzeo u odlučivanju o obustavi emitovanja spota, iako je Agencija za borbu protiv korupcije utvrdila da je došlo do povrede zakona.[167]

---

161 *Sl. glasnik RS,* 55/15.

162 „Obustavljen postupak protiv Kopernikusa zbog emisije funkcionera SNS-a Đukanovića", *Cenzolovka*, 11. jun. Dostupno na: https://www.cenzolovka.rs/etika/obustavljen-postupak-protiv-kopernikusa-zbog-emisije-funkcionera-sns-a-djukanovica/.

163 „REM pokrenuo postupak protiv TV Šabac", *021*, 12. jun. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Izbori-2020/245792/REM-pokrenuo-postupak-protiv-TV-Sabac.html.

164 Selaković u „Organizacije: Spot SNS novi vid zloupotrebe dece", *Danas online*, 30. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/organizacije-spot-sns-novi-vid-zloupotrebe-dece/.

165 „REM zabranio spot SNS-a u kojem se pojavljuje dete", *Danas online*, 1. jun. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/insajder-zabranjen-spot-sns-a-u-kojem-se-pojavljuje-dete/.

166 „Kako je zabranjen Vučićev spot? O deci i političkim kampanjama", *Slobodna Evropa*, 2. jun. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/kako-je-zabranjen-vucicev-spot/30649013.html.

167 Vidi više: Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 25. maj-14. jun, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/izbori-2020-izvestaj-dugorocnih-posmatraca-za-period-25-maj-14-jun-2.

Pošto nije u skladu sa Zakonom o oglašavanju, REM je pozvao emitere da obustave emitovanje još jednog spota pod nazivom „Jedini način da ne glasaš za Vučića je da ne glasaš".[168] U ovom spotu koji poziva na bojkot nije bilo jasno obeleženo ko stoji iza njega.

1.2.4. Kampanja na društvenim mrežama

Ove godine, CRTA je pratila aktivnosti političkih stranaka i njihovih predstavnika tokom kampanje i na društvenim mrežama: Fejsbuku, Tviteru i Instagramu. Praćeno je i analizirano više od 300 zvaničnih naloga i oko 7.500 objava u periodu od 4. do 16. marta, kao i od 12. do 24. maja. Akteri opozicije su bili mnogo više aktivni na društvenim mrežama, što se može tumačiti kao pokušaj da se nadomesti nedostatak prostora za komunikaciju sa biračima. U martu je opozicija imala 72% udela u svim objavama na društvenim mrežama, dok je vlast imala 28%, a u maju je taj odnos bio još veći (78% prema 22%).[169]

Društvena mreža Tviter je u martu uklonila više od 8.500 naloga sa kojih je poslato više od 43 miliona objava u svrhe promovisanja SNS i njihovog lidera Aleksandra Vučića, kao i napada na njihove političke protivnike. Danijel Buš sa američkog Univerziteta Stenford je objavio analizu koja se bavi ovom temom.[170]

2. Vanredno stanje i nezvanična kampanja

Republička izborna komisija je 16. marta usvojila Rešenje o prekidu svih izbornih radnji u sprovođenju izbora za narodne poslanike[171] u skladu sa članom 5 Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja[172] kojim nalaže prekid svih izbornih radnji na sva tri nivoa-parlamentarni, pokrajinski i lokalni. Rešenje u tački 3 određuje da će se novi rokovi za izborne radnje utvrditi po okončanju vanrednog stanja.

Po proglašenju epidemije i uvođenja vanrednog stanja kao i zabrane okupljanja sve stranke su bile primorane da otkažu skupove a otkazani su i anti-vladini protesti koji su se održavali svake subote. Zabranu kretanja na očigled svih građana

168 „REM zabranio spot koji poziva na bojkot izbora zbog pominjanja Vučića: 'Diskriminacija ličnosti...'", *Nedeljnik online*, 12. jun. Dostupno na: https://www.nedeljnik.rs/rem-zabranio-spot-koji-poziva-na-bojkot-izbora-zbog-pominjanja-vucica-diskriminacija-licnosti/.

169 Vidi više: Izbori 2020 – Izveštaj dugoročnih posmatrača za period 4. mart-16. mart i 12. maj-24. maj, CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Izbori-2020-Izve%C5%A1taj-dugoro%C4%8Dnih-posmatra%C4%8Da-Crta.pdf.

170 Daniel Bush, *„Fighting Like a Lion for Serbia": An Analysis of Government-Linked Influence Operations in Serbia*, Stanford Internet Observatory, april 2020. Dostupno na: https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/serbia_march_twitter.pdf.

171 Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/sr/2615/republicka-izborna-komisija-donela-resenje-o-prekidu-svih-izbornih-radnji-u-sprovodjenju-izbora-za-narodne-poslanike-.php.

172 *Sl. glasnik RS*, 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20 i 49/20.

kršili su u nekoliko slučajeva predstavnici i simpatizeri i vladajućih struktura i opozicije. Aktivnosti funkcionera, zastupljenost u medijima i posebno aktivnosti i izjave najviših funkcionera – predsednika države i predsednika Vlade o pitanjima od važnosti za epidemiju stvorili su atmosferu da kampanja zapravo nije bila zaustavljena.

Na samom početku vanrednog stanja predstavnici vlasti učestvovali su na konferencijama za štampu o pitanjima vezanim za epidemiju sa stručnjacima, ali se kasnije promenila praksa. Naime, stručnjaci (lekari i članovi Kriznog štaba) su se obraćali javnosti u tri popodne a predstavnici izvršne vlasti u večernjim časovima.

Nosilac liste SNS, iako ne i jedan od kandidata za poslanika ili odbornika, bio je predsednik Srbije koji se i pre, a posebno posle proglašenja vanrednog stanja, često pojavljivao na televizijama sa nacionalnom frekvencijom u funkciji predsednika države ali su u javnosti ova pojavljivanja tumačena kao predizborna kampanja. Tako je, recimo, u Beogradskoj areni održana konferencija za medije pošto je predsednik obilazio pakovanje paketa pomoći penzionerima grada Beograda što je bilo nalik izbornim aktivnostima iako je jasno da nema racionalnog osnova da predsednik nadgleda aktivnost organa jedne gradske uprave. Predsednik Srbije se javno oglašavao o mnogim pitanjima u velikom broju situacija, a najveći odjek u javnosti imala je najava da će se iz budžeta izdvojiti po 100 evra za svakog punoletnog državljanina Srbije iako predsednik nema ovlašćenja da odlučuje o raspodeli novca iz budžeta. Takođe su predsednik i ministri, uz pratnju kamera uručivali medicinsku opremu i respiratore kao posebno važnu opremu u tom trenutku.[173]

Transparentnost Srbija ukazuje da su za vreme vanrednog stanja promotivne aktivnosti funkcionera bile još intenzivnije i vidljivije. Najčešće su bile povezane sa borbom protiv koronavirusa, kao i raspodelom donacija.[174] Predstavnici opozicionih stranaka promovisali su preko društvenih mreža volonterske aktivnosti svojih funkcionera i simpatizera u toku epidemije.

Inicijativa Ne davimo Beograd i Građanski front pozvali su 26. aprila građane da sa svojih prozora i balkona učestvuju u akciji pod imenom „Svaki dan digni glas: Bukom protiv diktature" i svake večeri u 20:05h bukom izraze nezadovoljstvo protiv urušavanja institucija i „otimanja države" od strane SNS.[175] Kontra reakcija je usle-

173 „Smena pomoćnika gradonačelnika Novog Pazara zbog kritike Vučićeve posete", *KRIK*, 7. april. Dostupno na: https://www.krik.rs/smena-pomocnika-gradonacelnika-novog-pazara-zbog-kritike-vuciceve-posete/. Pored Novog Pazara Vučić je nosio medicinsku opremu i u Niš, a obišao je i radove na autoputu kod Čortanovaca.

174 Vidi više: Prvi rezultati monitoringa aktivnosti funkcionera tokom izborne kampanje (4–15. mart) i tokom perioda „suspendovane izborne kampanje" (16. mart-10. maj), Transparentnost Srbija, 2020. Dostupno na: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_prvi_rezultati_monitoringa_funkcionerske_kampanje_2020.pdf. Najviše promotivnih aktivnosti, u periodu od 16. marta do 10. maja, imao je Aleksandar Vulin (52), a za njim slede Zoran Đorđević (28) i Aleksandar Vučić (11). Kada su u pitanju promotivne aktivnosti lokalnih funkcionera, među njima prednjači zamenik gradonačelnika Beograda Goran Vesić (26), predsednik opštine Zemun Dejan Matić (11), gradonačelnik Šapca Nebojša Zelenović (10) i gradonačelnik Novog Pazara Nihat Biševac (10).

175 Dostupno na: https://nedavimobeograd.rs/svaki-dan-digni-glas-bukom-protiv-diktature/.

dila kada je narodni poslanik SNS Vladimir Đukanović najavio da će sa svog balkona puštati muziku i praviti buku kao vid podrške vladajućoj garnituri nakon čega su usledili snimci upada nepoznatih lica za vreme policijskog časa na krovove zgrada širom Srbije koji su palili baklje i puštali muziku sa razglasa, uključujući i uvredljive poruke za člana opozicije Dragana Đilasa.[176] Po pozivu građana policija je izašla na teren nekoliko puta legitimišući osobe koje su bile prisutne na krovovima ali su kako je navedeno imali dozvolu za kretanje.

Izveštavanje medija dodatno ukazuje da epidemija nije doprinela objektivizaciji izveštavanja. Predstavnici vladajuće većine bili su zastupljeni 91% vremena u proširenom udarnom terminu na televizijama sa nacionalnom frekvencijom. O njima se uglavnom izveštavalo u pozitivnom ili neutralnom tonu. Preostalih 9% je bila zastupljena opozicija, i to 5% je pripalo partijama koje bojkotuju izbore, a 4% onima koje će učestvovati na izborima.[177] O opoziciji koja je bojkotovala izbore izveštavalo se uglavnom negativno, dok je deo opozicije koji je učestvovao na izborima bio predstavljan neutralno. Osim toga, zabeleženo je 9 specijalnih obraćanja predstavnika vlasti koje su prenosile sve televizije sa nacionalnom pokrivenošću.[178]

Prema podacima istraživanja Biroa za društvena istraživanja (BIRODI), u periodu od 16. do 31. marta, prisustvo opozicije u vestima i dnevnicima *RTS, Pinka*, *Prve*, *Hepija* i *B92* bilo je ukupno 20 sekundi, dok je Aleksandar Vučić imao 13.919 sekundi. Kada se tom broju doda prisustvo premijerke, ministara i predstavnika pokrajinske vlade, u zbiru je oko 20.000 sekundi.[179]

Kada je vanredno stanje ukinuto RIK je doneo Rešenje o nastavku sprovođenja izbornih radnji u postupku izbora za narodne poslanike Narodne skupštine[180] a izbori su zakazani za 21. jun. Okupljanja je ipak, bez obzira na zabranu, bilo ispred Narodne skupštine kada je došlo i do incidenata između predstavnika vladajuće koalicije i dela opozicije.[181] Uprkos kordonu policije koji je razdvajao okupljene pristalice suprotstavljenih političkih opcija došlo je do fizičkog obračuna u kome je jedan od pristalica SNS ošamario ženu koja je bila u delu gde su bili okupljeni opoziciono

176 „Kontraprotest u 20.30h, simpatizeri SNS palili baklje na krovovima zgrada", *N1 online*, 29. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a594355/Kontraprotest-u-20.30h-simpatizeri-SNS-palili-baklje-na-krovovima-zgrada.html.

177 „U vanrednom stanju vlast apsolutno dominantna na televizijama s nacionalnom pokrivenošću", CRTA, 2020. Dostupno na: https://crta.rs/u-vanrednom-stanju-vlast-apsolutno-dominantna-na-televizijama-s-nacionalnom-pokrivenoscu.

178 *Ibid.* U specijalnim obraćanjima predsednik Srbije učestvovao je 7 puta, a predsednica Vlade 3.

179 „U 15 dana opoziciji na TV 20 sekundi, Vučić u dnevnicima 13.919!", *Direktno*, 28. april. Dostupno na: https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/270410/u-15-dana-opoziciji-na-tv-20-sekundi-vucic-u-dnevnicima-13919.html.

180 Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1553/izborna-dokumenta.php.

181 „Incidenti na ulazu u Skupštinu: Protest Dveri, nasrtaji na ministre i poslanike", *N1*, 8. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a597243/Protest-Dveri-ispred-ulaza-u-Skupstinu.html; „Istovremeni protesti vlasti i opozicije ispred Skupštine Srbije", *Slobodna Evropa*, 11. maj. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/30606305.html.

orijentisani građani.[182] Ni jedna od okupljenih grupa ni političara ni građana nije poštovala preporučene zaštitne mere uključujući držanje rastojanja a SNS je za svoje pristalice organizovala transport autobusima do mesta gde je skup održan.

Ukidanjem zabrane okupljanja procena rizika u kontekstu izborne kampanje ostavljena je političkim činiocima. U javnosti su se mogle čuti kritike kako se previše brzo prešlo od rigoroznih mera do redovnog stanja. Prisutne su bile dileme koje se odnose na zdravstvenu zaštitu i bezbednost prilikom sakupljanja potpisa i eventualnog okupljanja građana kao i samog glasanja koje se odvija u zatvorenim i često skučenim prostorijama. Nošenje zaštitne opreme je ostalo na nivou preporuke.

3. Izborni dan – borba za izlaznost

Izbori na sva tri nivoa održani su 21. juna. Konačan broj birača RIK je objavila u Odluci o utvrđivanju i objavljivanju konačnog broja birača u Republici Srbiji.[183] Zaključno sa 18. junom taj broj je iznosio 6.583.665 građana koji su mogli da ostvare svoje biračko pravo na 8.433 biračkih mesta. Za mesta poslanika u Narodnoj skupštini kandidovani su predstavnici sa 21 izborne liste.[184] Pažnju je izazvao naziv liste Srpska napredna stranka „Aleksandar Vučić – Za našu decu", posebno ako se uzme u obzir Kodeks o zaštiti dece od političkih zloupotreba[185] koji je usvojen još 1993. godine i u kome se navodi: „Političke organizacije neće odobravati zloupotrebu dece i mladih u političke svrhe ni kada su u pitanju mediji i prilozi koji podržavaju njihovu politiku ili akcije. U svojim programima i delovanju u određenim organima uticaće na primenu takve medijske regulative i samoregulative koje će osujećivati zloupotrebu dece u bilo koje svrhe".

Ostale liste izuzev koalicije Socijalističke partije Srbije (SPS)-Jedinstvena Srbija činili su akteri sa znatno manjom podrškom u biračkom telu a na listi su bile i manjinske stranke albanskih, bošnjačkih i mađarskih predstavnika kao i Ruska stranka.

S obzirom da je strategija jednog dela opozicije ove godine bila za bojkot izlaznost je praćena sa dodatnom pažnjom iako niko nije mogao da dâ tačne procene koja bi izlaznost značila uspeh bojkota. Deo opozicije uključujući Savez za Srbiju, Inicijativu Ne davimo Beograd, Pokret slobodnih građana (PSG) i Dosta je bilo proglasio je bojkot početkom godine. Ipak nakon vanrednog stanja PSG i pokret Dosta

182 „Policija i žandarmerija nisu reagovali na udarac naprednjaka", *Danas online*, 13. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/policija-i-zandarmerija-nisu-reagovali-na-udarac-od-naprednjaka/.

183 Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/8230/broj-biraca.php.

184 Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1937/izborne-liste.php.

185 Prvoslav S. Plavšić, *Deca i mediji, Pravilnik protiv zloupotrebe dece u medijske svrhe, Kodeks o zaštiti dece od političkih zloupotreba,* Prijatelji dece Srbije, 2019, str. 66. Dostupno na: http://zadecu.org/wp-content/uploads/2019/09/Deca-i-mediji.pdf.

je bilo odustali su od bojkota.[186] Gradonačelnici Šapca i Paraćina Nebojša Zelenović i Saša Paunović zagovarali su treću opciju a to je da se bojkotuju samo parlamentarni ali ne i lokalni izbori smatrajući da se izbori u ovim gradovima mogu održati uz osnovno poštovanje demokratskih principa i da ih neće predati bez borbe.

Republička izborna komisija je 5. jula izdala saopštenje sa konačnim rezultatima izbora[187] održanih 21. juna kao i na ponovljenim izborima 1. jula 2020.[188] godine. Zbog teške epidemiološke situacije u celoj zemlji CRTA i CeSID nisu posmatrale ponovljene izbore. Prema objavljenim podacima na izbore je izašlo 3.221.908 birača odnosno oko 49%. Cenzus su izuzev manjinskih stranaka, na koje se ne primenjuje isti cenzus, prešle samo SNS (60,65% – 188 mandata u Narodnoj skupštini), koalicija SPS i Jedinstvena Srbija (10,38% – 32 mandata) i SPAS Aleksandra Šapića (3,83% – 11 mandata). Od manjinskih stranaka u Narodnoj skupštini će predstavnike imati Savez vojvođanskih Mađara (2,23% – 9 mandata), Samo pravo (1% – 4 mandata), Albanska demokratska alternativa – Ujedinjena dolina (0,82% – 3 mandata) i SDA Sandžaka (0,77% – 3 mandata). CRTA je na osnovu svog uzorka dala podatke o izlaznosti od 49%, što je kasnije potvrđeno i zvaničnim podacima RIK, a što je manje nego na prethodnim parlamentarnim izborima 2016. godine kada je izlaznost bila 56,7%.[189]

Prema proceni posmatračke misije CRTA izlaznost je nedozvoljenim pritiscima, incidentima i nepravilnostima kojih je bilo na 8 do 10% biračkih mesta podignuta između 4 i 5%. Kada se napravi uporedna analiza sa izborima 2016. i 2017. godine na ovim izborima je bilo dvostruko više nepravilnosti.[190] Tokom izbornog dana uočene su brojne nepravilnosti na biračkom mestu, ispred biračkih mesta i glasanju od kuće koje su uticale na izlaznost uključujući i tzv. bugarski voz[191] u Zrenjaninu i Požarevcu zbog čega je CRTA podnela krivične prijave.[192] Narušavana je tajnost glasanja, vršen pritisak na birače da iskoriste biračko pravo kao i pritisci na posmatrače.

186 „Pavle Grbović, član Predsedništva PSG: Mladi treba da odluče u kakvoj zemlji žele da žive", *Blic*, 10. maj. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/politika/pavle-grbovic-clan-predsednistva-psg-mladi-treba-da-odluce-u-kakvoj-zemlji-zele-da/ykepjq3.

187 RIK, Saopštenje za javnost, 5. jul. Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/9434/saopstenje-za-javnost-.php.

188 Izbori su ponovljeni na 234 biračka mesta. Vidi više: Rešenje o ponavljanju glasanja na biračkim mestima na kojima je poništeno glasanje i na kojima je naloženo ponavljanje glasova na izborima za narodne poslanike Narodne skupštine, RIK, 26. jun. Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9231/ponavljanje-glasanja-1-jula-2020-godine.php.

189 Izlaznost na parlamentarnim izborima između 48 i 49 odsto, manje nego 2016.godine, CRTA, 21. jun. Dostupno na: https://crta.rs/izlaznost-na-parlamentarnim-izborima-izmedju-48-i-49-odsto-manje-nego-2016-godine.

190 *Ibid.*

191 Vidi: https://sr.wikipedia.org/sr-ec/%D0%91%D1%83%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B8_%D0%B2%D0%BE%D0%B7.

192 Nedeljkov i Pavlović u: „Minimalni standardi ispunjeni, demokratija ugrožena", CRTA, 22. jun. Dostupno na: https://crta.rs/minimalni-standardi-ispunjeni-demokratija-ugrozena; CeSID: U poslednja dva sata mnogo nepravilnosti na biračkim mestima, *Danas online*, 21. jun. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/cesid-u-poslednja-dva-sata-mnogo-nepravilnosti-na-birackim-mestima/.

Tehnike pritisaka na birače i prekrajanje volje podrazumevale su i vođenje paralelnih spiskova birača, kupovina glasova, glasanje bez dokumenata, uticanje biračkog odbora na glasanje, dovođenje birača na glasanje, grupno glasanje, višestruko glasanje jedne osobe.[193] Na ovaj način do konačnih rezultata se došlo inženjeringom volje građana a izbori kao jedan od temelja demokratije zadovoljili su samo minimum demokratskog privida. Veliki broj građana je na dan izbora primio poziv iz SNS tokom kojeg su im postavljana pitanja: da li su iskoristili biračko pravo i ako nisu da li će izaći na izbore. RIK je odbacio 108 prigovora građana, 35 prigovora Pavla Dimitrijevića i Raše Nedeljkova iz posmatračke misije CRTA kao i 85 prigovora Pokreta za obnovu kraljevine Srbije.[194]

Nakon održanih izbora nekoliko slučajeva teških kršenja zakonskih pravila kao i apsurdnih situacija posebno je privuklo pažnju javnosti. Na društvenim mrežama se pojavio snimak sa biračkog mesta 49 na Ubu gde nepoznata osoba stoji iza paravana za glasanje, kontrolišući i pokazujući osobama koje su očigledno došle u grupi za koga da glasaju. Ona u jednom trenutku čak i uzima listiće nakon što je birač zaokružio traženu opciju, sama ih savija i ubacuje u glasačku kutiju. Sve se to događa na očigled biračkog odbora koji ovu scenu u potpunosti ignoriše, baveći se regularnim delom posla – traženjem u biračkom spisku birača koji čekaju u redu. Na osnovu onog snimka organizacija CRTA podnela je krivičnu prijavu protiv N. N. lica bog povrede tajnosti glasanja i davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem.[195] Udruženje za zaštitu ustavnosti i zakonitosti objavilo je da poseduje podatke koji govore da se u ovom slučaju radilo o kolektivnom glasanju stanovnika jednog romskog naselja koji su za glasanje dobijali 1.000 dinara i paket pomoći te pozvali tužilaštvo da ispita njihove navode kao i grubo kršenje izbornih pravila koja se vide na snimku.[196] Pored toga, uočeno je i prijavljeno da se na zapisnicima sa svih biračkih mesta u Nišu i nekoliko u Požarevcu nalazi isti rukopis.[197]

Srpska napredna stranka nije odnela pobedu samo u Čajetini, Ražnju, Surdulici, Beočinu, Topoli i Svilajncu.[198] U Beogradu SNS je izgubila na Novom Beogradu od liste Aleksandra Šapića. Gradska izborna komisija u Šapcu je zbog nepravilnosti

193 *Ibid.*

194 „RIK odbacio prigovore POKS-a, misije CRTA i 108 birača", *N1*, 24. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a613206/RIK-odbacio-prigovore-POKS-a-misije-CRTA-i-108-birača.html.

195 „CRTA podnela krivičnu prijavu zbog 'asistencije' pri glasanju u Ubu", *N1*, 26. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a613631/CRTA-podnela-krivicnu-prijavu-zbog-zajednickog-glasanja-u-Ubu.html.

196 „UZUZ: Ljudi sa snimka glasali za hiljadu dinara i paket", *N1*, 25. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a613538/UZUZ-Ljudi-sa-snimka-glasali-za-hiljadu-dinara-i-paket.html.

197 Dostupno na: https://www.juznevesti.com/Politika/Krivicna-prijava-DJB-u-Nisu-zbog-zapisnika-sa-istim-rukopisom-iz-GIK-a-kazu-da-nema-nepravilnosti.sr.html; https://www.danas.rs/politika/konacne-rezultate-izbora-u-pozarevcu-utvrdice-upravni-sud/.

198 „Lokalni izbori: Opštine u kojima nije pobedio SNS", *N1*, 22. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a612544/Lokalni-izbori-Opstine-u-kojima-nije-pobedio-SNS.html.

poništila izbore na svih 100 biračkih mesta.[199] Gradonačelnik Šapca dao je podatak da se na 26 biračkih mesta glasalo i izvan biračkih mesta zbog čega je njegov pokret podneo 26 krivičnih prijava protiv predsednika biračkih odbora iz SNS dok su Gradskoj izbornoj komisiji podneli 42 prigovora zbog nepravilnosti na biračkim mestima uključujući glasanje bez ličnih dokumenata, duple evidencije birača, grupna glasanja i sl.[200] Gradski odbor SNS je na ovu odluku uložio žalbu Upravnom sudu u Novom Sadu koji je odlučio da se žalba delimično uvažava i da se izbori ponove na 27 biračkih mesta.[201] Ipak zbog pogoršavanja epidemije COVID-19 u ovom gradu i proglašenja vanredne situacije na teritoriji grada, Gradska izborna komisija donela je odluku da će se ponovljeni izbori održati 7 dana nakon ukidanja vanredne situacije.[202] SNS osvojio je većinu glasova i u Paraćinu gde će izbori biti ponovljeni na 3 biračka mesta. Izbori nisu ponovljeni do trenutka zaključenja pisanja izveštaja.

Ponovo se postavilo pitanje održavanja izbora na više nivoa u istom danu, što je već duže vreme praksa, s obzirom da su nosioca lista najčešće visoki državni funkcioneri koji vode kampanju a na lokalu nemaju ingerencije. Održavanjem izbora na lokalu i republici u isto vreme daje se prednost većim i/ili vladajućim strankama koji spajanjem izbornih kampanja imaju prednost sredstava kojima raspolažu kao i vremenom u kom su zastupljeni u medijima u odnosu na lokalne stranke/pokrete. Birači se dovode u zabunu da na lokalnim izborima glasaju za visoke državne funkcionere uvodeći teme državne politike u glasanje na lokalu za koje bi prioritet trebalo biti program kreiran prema specifičnostima te sredine.

U poređenju sa republičkim nivoom, niska izlaznost zabeležena je u Beogradu gde je izašlo oko 38% birača.[203]

Samo dan nakon održanih izbora ponovo je glavni fokus u medijima dobila epidemija virusa COVID-19 i tvrdnje da se Srbija ponovo nalazi u kritičnoj situaciji. Broj obolelih je naglo rastao a javna okupljanja kao što su fudbalske utakmice, koncerti i sl. i dalje su održavani. Imajući u vidu da je epidemija eksplodirala krajem juna i da se Srbija nalazi u najgoroj situaciji od pojave virusa i da je od 6. maja do dana održavanja izbora vladajuća struktura proglasila „pobedu" nad virusom, većina mera ukinuto a objavljivani broj obolelih u konstanti, nešto ispod 100, nameću se sledeća pitanja: da li je bilo uslova za održavanje izbora; koliko je glasanje u često malim prostorijama sa velikim brojem ljudi doprinelo širenju zaraze; da li su građani voljno obmanuti o realnim rizicima po zdravlje u tom trenutku?

199 „Zelenović o izborima: SNS ima pravo žalbe, moramo da sačuvamo Šabac", *N1 online,* 25. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a613384/Zelenovic-o-izborima-SNS-ima-pravo-zalbe-moramo-da-sacuvamo-Sabac.html.

200 *Ibid.*

201 „Sud delimično usvojio žalbu SNS, izbori u Šapcu ponavljaju se na 27 mesta", *N1 online*, 29. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a614588/Sud-delimicno-usvojio-zalbu-SNS-izbori-u-Sapcu-ponavljaju-se-na-27-mesta.html.

202 „Delimično ponavljanje izbora u Šapcu posle vanredne situacije", *N1 online*, 11. jul. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a618740/Delimicno-ponavljanje-izbora-u-Sapcu.html.

203 Rezultati po opštinama, RIK. Dostupno na: https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/9386/ukupni-rezultati-izbora-za-narodne-poslanike-narodne-skupstine-2020-godine.php.

VI. SLOBODA I BEZBEDNOST

1. Zabrana zlostavljanja i pravo na slobodu i bezbednost

U prvoj polovini 2020. godine u Srbiji nije bilo zakonodavnih promena koje se odnose na obaveze državnih organa u pogledu zabrane mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (zabrane zlostavljanja).

U prvih šest meseci 2020. godine ombudsman je okončao tri postupka kontrole koji su se odnosili na zlostavljanje građana od strane javnih službenika i u kojima su utvrđeni propusti u radu nadležnih organa.

U prvom slučaju, objavljenom februara 2020. godine, Zaštitnik je utvrdio da je sredinom avgusta 2019. godine nekoliko policijskih službenika Policijske uprave u Smederevu zlostavljalo jednog građanina tako što su ga, dok je savladan ležao na asfaltu, udarali rukama u glavu i njome udarali o asfalt, a potom cipelom pritiskali glavu građanina o tlo, a da je rukovodilac ovih službenika potom nesavesno ispitao opravdanost njihove upotrebe sredstava prinude.[204]

U drugom slučaju, objavljenom takođe februara 2020. na sajtu Zaštitnika građana, ispitivanje tvrdnji jednog pritvorenog građanina o policijskom zlostavljanju prilikom hapšenja sredinom decembra 2019. godine (udaranjem rukohvatom pištolja u potiljačni deo glave, koje je prouzrokovalo frakturu lobanje i potres mozga) bilo je otežano time što lekar Okružnog zatvora u Prokuplju nije detaljno opisao ni fotografisao povrede na telu ovog lica, uneo precizne navode pritvorenog lica o načinu nastanka povreda i dao svoje mišljenje o povezanosti navoda o povređivanju i nastalih povreda. Postupak kontrole koji je sproveo Zaštitnik građana pokazao je i da upravnica Okružnog zatvora i zavodsko medicinsko osoblje tog zatvora nisu bili upoznati sa dužnostima koje proizlaze iz Istanbulskog protokola, uprkos brojnim preporukama Zaštitnika građana na ovu temu upućivanim poslednjih godina.[205]

Poslednji slučaj, koji je privukao i pažnju šire javnosti, odnosio se na zlostavljanje maloletnih migranata bez pratnje od strane radnika obezbeđenja Centra za azil u Bogovađi sredinom maja 2020. godine. Za razliku od prethodna dva slučaja, po-

204 Videti: www.ombudsman.rs/index.php/2012–02–07–14–03–33/6494-n-c-lni-p-lici-s-upr-v-u-s-dr-vu-d-u-vrdi-disciplins-u-dg-v-rn-s-p-lici-s-ih-sluzb-ni-i-su-n-p-sr-dn-p-s-up-li-pr-pri-uzi-cu.

205 Videti: www.ombudsman.rs/index.php/2012–02–07–14–03–33/6521-z-u-pr-uplju-p-vr-di-pr-v-n-zsh-i-u-d-zl-s-vlj-nj-r-ni-d-ljn-pis-ns-v-n-p-vr-d-pri-uzi-c-i-ni-un-nj-g-v-n-v-d-n-cinu-n-s-n-p-vr-d.

jedini nalazi i preporuke ombudsmana u ovom slučaju su problematični. Na prvom mestu, u aktu kojim okončava postupak kontrole Zaštitnik građana nije prepoznao radnike obezbeđenja Centra za azil u Bogovođi – zaposlene u privatnoj firmi – kao lica koja deluju u službenom (javnom) kapacitetu u smislu člana 1 Konvencije protiv mučenja,[206] zbog čega je izostala kvalifikacija ovog slučaja zlostavljanja kao dela koji se može pripisati državi, odnosno organu uprave kojeg je kontrolisao Zaštitnik građana. Zbog toga, Zaštitnik nije ni preporučio udaljavanje (suspenziju) sa poslova obezbeđenja Centra za azil svih prijavljenih radnika obezbeđenja za zlostavljanje maloletnika (što je zahtev koji proizlazi iz prakse Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i koji važi za sve javne službenike), već je preporučio „onemogućavanje neposrednog kontakta" između zlostavljane dece i prijavljenih radnika obezbeđenja do okončanja postupaka za utvrđivanje odgovornosti. Dalje, umesto da izvrši potpunu kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada organa uprave u započetom postupku (Centra za azil u Bogovađi, Međuopštinskog centra za socijalni rad za opštine Ljig, Lajkovac i Mionica i MUP-a), Zaštitnik je dao preporuke da takvu kontrolu sprovedu unutrašnji kontrolni mehanizmi – što dovodi u pitanje svrhu nezavisne kontrole ombudsmana. I konačno, nema posebnog opravdanja zbog kojeg ombudsman nije uputio preporuku da se neodložno preduzmu mere u cilju smanjivanja broja dece koja imaju jednog zajedničkog privremenog staratelja, s obzirom da je u obrazloženju akta navedeno da jedna socijalna radnica Međuopštinskog centra za socijalni rad „obavlja dužnost staratelja za oko 333 dece migranata bez pratnje", kao i zbog toga što je radnicima obezbeđenja u Centru za azil u Bogovađi „dozvoljeno da nose plastične palice" koje se „u pojedinim slučajevima koriste u svrhu kažnjavanja neposlušnih migranata."[207]

Dvadeset šestog juna, na Međunarodni dan podrške žrtvama mučenja, Zaštitnik građana je ocenio da „u Republici Srbiji ne postoji sistemska tortura i da postoji tendencija unapređenja zaštite prava lica lišenih slobode, kao i sprečavanja torture i drugih oblika zlostavljanja".[208] Stav Beogradskog centra za ljudska prava je da je pribegavanje zlostavljanju i dalje široko rasprostranjeno među policijskim službenicima u Srbiji, da je položaj žrtava mučenja i drugih oblika zlostavljanja i dalje izuzetno nepovoljan i da su žrtve „saplitane" na svim nivoima, naročito pred pravosudnim organima. Policijska saslušanja i dalje nisu audio i video nadzirana i vrše se u kancelarijama policijskih inspektora, a najveći broj krivičnih prijava protiv službenih

206 Prema Opštem komentaru br. 2 o primeni člana 2 Konvencije protiv mučenja od strane država ugovornica, Komitet protiv mučenja je zauzeo stanovište da države snose međunarodnopravnu odgovornost za činjenje i propuste svojih službenika *i drugih privatnih aktera i lica koja deluju u službenom svojstvu ili deluju u ime države, u saradnji sa državom, pod njenim vođstvom ili kontrolom, ili kojima su poverena javna ovlašćenja* (kurziv autora). Videti: CAT/C/GC/2, st. 15 i 17.

207 Videti nalaze i preporuke Zaštitnika građana na: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6662-nisu-pr-duz-dg-v-r-uc-r-p-v-d-fizic-g-zl-s-vlj-nj-l-l-nih-igr-n-b-z-pr-nj-u-c-n-ru-z-zil-u-b-g-v-du.

208 Videti saopštenje Zaštitnika građana na: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6664–26–3.

lica zbog dela zlostavljanja i mučenja se odbacuje. Najveći broj službenika za koje se utvrdi da su zlostavljali građane bude blago kažnjen (najčešće uslovnom osudom) i ostaje na radu u javnoj službi. Pozitivne stvari koje su u korist žrtava mučenja i zlostavljanja u Srbiji učinjene u poslednjih nekoliko godina jesu formiranje kol-centra Advokatske komore Srbije za određivanje branilaca po službenoj dužnosti osumnjičenim građanima, donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji je prepoznao žrtve mučenja i zlostavljanja kao korisnike besplatne pravne pomoći koju garantuje država bez obzira na njihov imovinski status, kao i formiranje Komisije za sprovođenje standarda policijskog postupanja u oblasti prevencije mučenja u MUP-u.[209]

Povodom ovogodišnjeg Dana podrške žrtvama mučenja, Centar je objavio svedočenje Rokija Đorđevića iz Kule, koji je krajem januara 2020. godine, u cilju iznuđivanja iskaza, pretrpeo teško fizičko zlostavljanje policijskih službenika Policijske stanice u Kuli.[210]

1.1. Vanredno stanje – odstupanje od slobode i bezbednosti

Pojedinim merama koje su propisivane tokom vanrednog stanja odstupalo se od prava građana na slobodu i bezbednost ličnosti (blaže od njih su predstavljale samo odstupanja od slobode kretanja), a bilo je i onih koje su uticale na garancije protiv zlostavljanja.

Ubrzo nakon uvođenja vanrednog stanja u Srbiji, Ministarstvo unutrašnjih poslova je donelo Naredbu o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije[211] kojom je za građane starije od 65 godina, odnosno od 70 godina u manjim naseljima, zabranjen izlazak iz stanova izuzev u ranim jutarnjim satima jednom sedmično radi obezbeđivanja osnovnih životnih potreba. Za ostale građane, zabrana napuštanja stanova je bila ograničena na određene periode dana (popodnevne, večernje i ranojutarnje). Ova naredba je *ab initio* bila neustavna, budući da prema Ustavu Srbije MUP nije imao ovlašćenje da propisuje mere kojima se odstupa od ljudskih prava i sloboda za vreme vanrednog stanja, niti je svoje takvo ovlašćenje Vlada, uz supotpis predsednika, mogla da prenese na MUP.

Početkom aprila 2020. godine, Vlada Srbije je stavila van snage pomenutu naredbu i njene odredbe unela u sadržaj Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja.[212] Iako je time bio otklonjen formalni nedostatak ustavnosti, stepen ograničenja prava na slobodu i bezbednost ličnosti i slobode kretanja nije menjan, a u javnosti je bilo dosta ocena da je on bio nesrazmeran u odnosu na najstarije sugrađane koji

209 Videti saopštenje Beogradskog centra za ljudska prava: www.bgcentar.org.rs/zrtve-torture-u-srbiji-saplitane-na-svim-nivoima/.

210 Snimak svedočenja je dostupan na: www.youtube.com/watch?v=3RF5-ajWjjQ.

211 *Sl. glasnik RS*, 34/20, 39/20, 40/20, 46/20 i 50/20.

212 *Sl. glasnik RS*, 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20 i 60/20.

su duže od mesec dana bili lišeni mogućnosti da napuste stanove izuzev jednom nedeljno na tri sata.[213] Oni su tek krajem aprila imali pravo da kratkotrajno napuste stanove u večernjim satima. Mogućnost izlaska iz stanova u vreme zabrane kretanja je bila moguća samo za određene kategorije zaposlenih (lekari, policija, vojska i slično), a ostali građani su bili dužni da traže dozvolu od MUP u tu svrhu.[214]

Tražioci azila i migranti zatečeni u Srbiji za vreme vanrednog stanja bili su 24-časovno zatvoreni u centrima za azil i prihvatnim centrima. Lišenje slobode ove grupe ljudi najpre je bilo propisano Odlukom Vlade o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji,[215] donetom na osnovu člana 6 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Početkom aprila 2020. godine, ova odluka je stavljena van snage, a istovetno ograničenje prava na slobodu i bezbednost tražilaca azila i migranata uneto je u Uredbu o merama za vreme vanrednog stanja.[216] I nakon ukidanja vanrednog stanja u Srbiji, državni organi su nameravali da tražioce azila i migrante zadrže unutar centara za azil i prihvatnih centara. Tako je 6. maja 2020. godine Ministarstvo zdravlja donelo Naredbu o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil,[217] ali je posle osam dana i nakon podnošenja inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti od strane nekoliko udruženja građana[218] stavljena van snage.[219]

Tokom vanrednog stanja pojavljivala su se mnogobrojna svedočenja građana koji su bili hapšeni i pritvarani zbog kršenja mere samoizolacije o kojoj nisu ni bili obavešteni na pravno valjan način. Oni su tvrdili da su prilikom ulaska na teritoriju Srbije dobijali pisano informativno obaveštenje (flajer) o bolesti COVID-19 koje je sadržalo preporuke za bezbedno ponašanje građana koji su ušli u Srbiju iz inostranstva tih dana, ali koje nije sadržalo nalog za građane da ostanu u svojim stanovima, niti obaveštenje o tome da izlazak iz stanova u određenom periodu posle povratka iz inostranstva predstavlja kažnjivo ponašanje. Tako su građani koji su, umesto rešenja o samoizolaciji dobili informativnu brošuru pri ulasku u Srbiju, bili hapšeni i držani

213 Ustavni sud Srbije se nije oglašavao po ovom pitanju. U veoma sličnom slučaju, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je utvrdio neustavnost zabrane kretanja. Videti odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na: www.ustavnisud.ba/dokumenti/_bs/AP-1217–20–1234093.pdf.

214 Razlozi za davanje dozvole za kretanje nisu bili normirani, a na kraju vanrednog stanja je davanje ovih dozvola bilo kompromitovano time što su se pojavile ozbiljne sumnje da je MUP davao dozvole za kretanje aktivistima vladajuće stranke koji su u večernjim satima palili baklje i pirotehnička sredstva sa krovova zgrada po gradovima u Srbiji.

215 *Sl. glasnik RS*, 32/20.

216 *Sl. glasnik RS*, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20 i 60/20.

217 *Sl. glasnik RS*, 66/20.

218 Videti: www.bgcentar.org.rs/inicijativa-ustavnom-sudu-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-naredbe-o-ogranicenju-kretanja-na-prilazima-otvorenom-prostoru-i-objektima-prihvatnih-centara-za-migrante-i-centara-za-azil/.

219 Videti Naredbu o prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil, *Sl. glasnik RS*, 74/20.

u pritvoru i po nekoliko nedelja zbog sumnje da su učinili krivično delo nepostupanja po zdravstvenim propisima za vreme epidemije.[220] Prema neopovrgnutim saznanjima medija, svi javni tužioci su, prema opšte obaveznom uputstvu republičke javne tužiteljke, Zagorke Dolovac, donetom po preporuci Ministarstva pravde, bili dužni da predlažu sudovima određivanje pritvora svim licima koja kršeći meru samoizolacije učine neko krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti.[221]

Na preporuku Ministarstva pravde, a potom i po Uredbi Vlade o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine,[222] ostavljena je mogućnost sudovima da učešće optuženih na glavnom pretresu obezbede putem tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka (aplikacije Skajp), što je oštro kritikovano u stručnoj javnosti sa aspekta garancija prava na pravično suđenje. Beogradski centar za ljudska prava je, s druge strane, javnosti ukazao i da se ovim načinom odvijanja glavnih pretresa umanjuju garancije zaštite od zlostavljanja, s obzirom da okrivljeni koji je bio žrtva zlostavljanja i koji se tokom glavnog pretresa fizički nalazi pod kontrolom službenih lica koja su ga zlostavljala ili su u bliskoj hijerarhijskoj ili organizacionoj vezi sa učiniocima zlostavljanja, a ne u zgradi suda, zbog straha od odmazde može biti obeshrabren da sudu iznese navode o zlostavljanju koje je pretrpeo.[223]

Policijski službenici su tokom vanrednog stanja u više navrata prekoračivali svoja ovlašćenja i fizički zlostavljali građane koji su kršili zabranu kretanja (šamarali ih, udarali ih pesnicama, šutirali ih itd.). Od proglašenja vanrednog stanja u Srbiji 15. marta 2020. godine, Centar je podneo četiri krivične prijave protiv policijskih službenika zbog sumnje da su, koristeći neopravdanu silu prema građanima koji su prekršili zabranu kretanja, učinili krivično delo zlostavljanja i mučenja iz člana 137, stava 3 Krivičnog zakonika (tri slučaja su zabeležena u Beogradu i jedan u Leskovcu). Sve video-snimke slučajeva policijskog zlostavljanja koji su se pojavljivali na društvenim mrežama Centar je priložio uz krivične prijave dostavljene nadležnim javnim tužilaštvima i Sektoru unutrašnje kontrole MUP-a.[224] Policijsko zlostavljanje je tokom vanrednog stanja bilo usmereno i ka tražiocima azila u Srbiji, pa su u jednom slučaju u Centru za azil u Krnjači početkom aprila 2020. pripadnici nepoznate policijske formacije (za koju se sumnja da je Žandarmerija) zlostavljali nekoliko

220 Takvi su bili slučajevi muzičarke Jovane Popović iz Kikinde i košarkaša Nikole Todorovića iz Leskovca. Videti više na: rs.n1info.com/Vesti/a592544/Jovana-Popovic-Iz-jednog-zatvora-sam-usla-u-drugi-i-dalje-cekam-odgovor-suda.html.

221 „Tužilaštvo obavezno da traži pritvor za kršenje samoizolacije", *Danas*, 21. mart. Dostupno na: www.danas.rs/drustvo/tuzilastvo-obavezno-da-trazi-pritvor-za-krsenje-samoizolacije/.

222 *Sl. glasnik RS*, 49/20.

223 Videti više na: www.bgcentar.org.rs/skype-sudenja-umanjuju-garancije-za-zastitu-od-zlostavljanja/.

224 Beogradski centar za ljudska prava je zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja od Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu i Osnovnog javnog tužilaštva u Leskovcu zatražio informacije o preduzetim radnjama po podnetim krivičnim prijavama. Do kraja juna 2020. godine Centru nisu dostavljene tražene informacije.

tražilaca azila, povodom čega je Centar podneo krivičnu prijavu Prvom osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu i pritužbu Zaštitniku građana.[225]

1.2. Rad Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM)

Početkom 2020. godine – u januaru i februaru, NPM je objavio nekoliko izveštaja iz poseta zatvorenim ustanovama koje su vršene aprila, juna i avgusta 2019. godine. Praksa sačinjavanja izveštaja NPM tri do pet meseci nakon obavljanja posete, i njihovog objavljivanja između šest i devet meseci posle posete je zadržana i kasnije, pa je juna 2020. objavljeno nekoliko izveštaja o posetama zatvorenim ustanovama koje su vršene septembra i oktobra 2019. godine, o kojima su izveštaji sačinjavani u februaru 2020. godine (za Policijsku upravu u Vranju, Okružni zatvor u Vranju i Okružni zatvor u Prokuplju). Godišnji izveštaj NPM za 2019. godinu nije objavljen ni do kraja juna 2020. godine.

Pozitivna promena u radu NPM je što je, prema informacijama dostupnim na sajtu Zaštitnika građana, u poslednje vreme povećan broj poseta zatvorenim ustanovama, naročito policijskim stanicama i upravama, s obzirom da je do 2018. godine broj svih poseta NPM – posebno broj poseta policijskim stanicama među njima – bio u konstantnom padu,[226] zbog čega su civilno društvo i Evropska komisija upućivali kritike ombudsmanu.[227] Takođe je pohvalna i činjenica da su posete policijskim stanicama i upravama o kojima su izveštaji objavljivani u prvih šest meseci 2020. godine bile nenajavljene.

Ipak, uspeh NPM u nadziranju postupanja policije prema licima lišenim slobode se još uvek ne može oceniti kao potpuno zadovoljavajući. Uprkos što se može konstatovati istrajnost NPM da u svim policijskim stanicama i upravama policijska saslušanja budu vršena u posebno određenim službenim prostorijama koje su pod audio i video nadzorom, kao i da se policijska oprema i predmeti koje policija oduzima od građana čuvaju izvan prostorija u kojima se građani saslušavaju,[228] čini se da su pojedini važni aspekti nadzora nad radom policije zapostavljeni.

Tako se iz izveštaja NPM koji su objavljeni u prvoj polovini 2020. godine može zaključiti da to telo prilikom poseta policijskim stanicama ne vrši uvid u evidencije pritužbi građana, što je od izuzetne važnosti za prevenciju i otkrivanje slučajeva koji mogu ukazati na zlostavljanje. U nemalom broju slučajeva u praksi se događa da građani u pritužbama na rad policijskih službenika iznesu navode o zlostavljanju koje su pretrpeli od službenih lica i da te pritužbe ne budu uopšte ili

225 Rad Zaštitnika građana po ovoj pritužbi nije okončan do kraja juna 2020. godine.

226 O tome, više: *Pet godina. Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2019, str. 93–104.

227 Videti: Izveštaj Evropske komisije od 2019. godine o napretku Srbije (str. 23–24), dostupan na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf.

228 Ove preporuke se ponavljaju u svim izveštajima NPM o posetama policiji u poslednjih godinu dana.

budu neblagovremeno dostavljene nadležnim javnim tužilaštvima i Sektoru unutrašnje kontrole.[229]

Drugi nedostatak u radu NPM odnosi se na nadzore nad prinudnim udaljenjem stranaca. Dok iscrpna saopštenja Zaštitnika građana objavljivana u poslednjih šest meseci o nadzorima nad prinudnim udaljenjima stranaca[230] sadrže podatke o tome da je tim NPM prilikom nadzora „nadgledao smeštanje stranaca u službeno vozilo", proveravao uslove smeštaja i razgovarao sa strancima koji se prinudno udaljavaju, nema naznaka o tome da je NPM nadzirao da li nadležni organi koji učestvuju u postupku prinudnog udaljenja stranaca vrše temeljne procene rizika od zlostavljanja stranaca nakon njihovog udaljavanja sa teritorije Srbije (princip *non-refoulement*), što je u izveštajima međunarodnih nadzornih tela za Srbiju bilo više puta isticano kao problem.[231]

Najozbiljniji problem uočen u poslednjih šest meseci tiče se rada NPM u jednom slučaju u kom su postojale indicije da je građanin lišen slobode od strane policije bio žrtva zlostavljanja. Naime, u izveštaju tog tela objavljenom februara 2020. godine, o nenajavljenoj poseti Policijskoj stanici Stari grad koja je obavljena 13. juna 2019. godine,[232] stoji da je jedan građanin tvrdio da je dan ranije – 12. juna – bio izložen zlostavljanju, pored ostalog, i tako što su ga policijski službenici šutirali u hodniku Policijske stanice Stari grad, naočigled prisutnih građana.[233] U nastavku izveštaja je navedeno da je tim NPM zatražio da izvrši uvid u snimke sa kamera iz hodnika ove policijske stanice, da im je odgovoreno da nema tehničkih mogućnosti da se snimak na licu mesta vrati i pregleda, zbog čega je NPM „naknadno" snimke zatražio od MUP-a. Dopisom MUP-a, NPM je obavešten da ne postoje mogućnosti da se traženi snimci dostave „jer uređaj za snimanje čuva snimke najduže 20 dana zbog kapaciteta hard diska." Iz ovoga je teško izvući drugačiji zaključak osim da je NPM neažurno postupao po primljenim tvrdnjama građana o zlostavljanju i od MUP-a tražio dostavljanje snimka nakon najmanje dve i po sedmice od dana posete, što je u krajnjem dovelo do njihovog brisanja. U izveštaju NPM nema ni naznaka da je o ovom slučaju, odmah nakon posete, bilo obavešteno nadležno javno tužilaštvo.[234]

---

229 Ovu pojavu je Beogradski centar za ljudska prava poslednji put ustanovio u nekoliko slučajeva prilikom monitoring posete Policijskoj upravi za Grad Beograd februara 2020. godine.

230 Videti, npr.: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6465-np-n-dzir-prinudn-ud-lj-nj-drz-vlj-nin-u-r-in, www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6528-np-u-prihv-ilish-u-z-s-r-nc-u-p-dins-s-li i www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6539-n-dz-r-n-d-prinudni-ud-lj-nj-s-r-n-c.

231 Videti, npr. izveštaj Specijalnog izvestioca za mučenje o poseti Srbiji novembra 2017. godine, A/HRC/40/59/Add.1, §§ 49–51.

232 Izveštaj NPM, br. 412–33/19, del. br. 27826, dostupan na: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6513-p-s-uplj-n-p-svi-pr-p-ru-np-iz-izv-sh-p-s-i-ps-s-ri-gr-d.

233 *Ibid*, str. 8–9.

234 Sporno je i to što je Zaštitnik građana nakon dobijanja odgovora MUP-a na izveštaj o poseti Policijskoj stanici Stari grad obavestio javnost da je „postupljeno po svim preporukama NPM",

Tokom vanrednog stanja izazvanog epidemijom koronavirusa u Srbiji NPM je „održavao pismenu komunikaciju sa nadležnim organima i obavio posete pojedinim mestima lišenja slobode."[235] U Tematskom izveštaju o primeni principa CPT za vreme pandemije koronavirusa navedeno je da je NPM za vreme vanrednog stanja posetio Okružni zatvor u Beogradu (krajem marta), Kazneno-popravni zavod u Beogradu, Kazneno-popravni zavod u Beogradu – Padinska Skela, Prihvatilište za strance MUP-a i Kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici (krajem aprila). Sve posete ovim zatvorenim ustanovama su bile najavljene, a tokom poseta su obavljani i nenadzirani razgovori sa nasumično izabranim licima lišenim slobode.[236] NPM je bio zadovoljan radom ovih ustanova za vreme vanrednog stanja, s obzirom da im je uputio samo jednu preporuku koja se odnosi na obezbeđivanje uslova da se svim licima lišenim slobode u njima omogući kontakt sa članovima porodice i drugim bliskim licima preko telefona i drugih programa za prenos slike i zvuka, u većem obimu nego što je to u redovnim okolnostima.[237] Sumnju u temeljnost ovih poseta izaziva to što su čak tri posete obavljene istog dana i što u timu NPM koji je vršio posete nije bilo lekara, iako se u izveštaju ovo telo izjašnjavalo o zdravstvenoj zaštiti osuđenih od COVID-19.

I u Posebnom izveštaju o aktivnostima za vreme vanrednog stanja Zaštitnik građana je konstatovao da se poštuju mere radi zaštite zdravlja i bezbednosti lica lišenih slobode i zaposlenih, da je snabdevanje zaštitnom opremom redovno i da se prema licima koja su u posebnom riziku od infekcije primenjuju pojačane mere zdravstvenog nadzora.[238] Dalje, ističe se da je Uprava za izvršenje krivičnih sankcija preduzela sve potrebne aktivnosti u vezi organizovanja rada zaposlenih, obezbeđivanja bezbednog funkcionisanja svih zavoda i sprovođenja mera zaštite zaposlenih i lica lišenih slobode od moguće infekcije koronavirusom. Ipak, treba istaći da je bilo slučajeva zaraženih osuđenika u kazneno-popravnim zavodima. Posebno teška situacija je u jednom trenutku bila u Kazneno-popravnom zavodu u Požarevcu. Prema navodima Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija početkom maja u Zabeli je čak 84 osuđenika bilo zaraženo koronavirusom.[239] Nema podataka o tome da je NPM preduzeo bilo kakve aktivnosti u cilju nadzora nad postupanjem nadležnih Kaznено-popravnog zavoda u Požarevcu za vreme vanrednog stanja.

---

iako iz javno dostupnog odgovora MUP-a proizlazi da će mnogobrojne aktivnosti po preporukama tek biti preduzete ili dovršene u budućnosti (npr. obezbeđivanje posebne prostorije za saslušanje opremljene sredstvima za audio i video nadzor, seminari policijskim službenicima).

235 Tematski izveštaj NPM: Primena principa CPT o postupanju prema licima lišenim slobode za vreme pandemije koronavirusa, Zaštitnik građana, maj 2020, str. 3. Izveštaj je dostupan na: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6627-o-3.

236 Tematski izveštaj NPM, str. 4.

237 *Ibid*., str. 9–10.

238 Poseban izveštaj o aktivnostima Zaštitnika građana dostupan je na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6643/Poseban%20izve%C5%A1taj%20ZG_vanredno%20stanje.pdf.

239 „U Zabeli koronavirusom zaražena 84 osuđenika", *N1*, 4. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a596021/Korona-u-Zabeli.html.

Tokom vanrednog stanja tim NPM je posetio i dva prihvatna centra Komesarijata za izbeglice i migracije – u Obrenovcu (krajem aprila)[240] i Adaševcima (početkom maja 2020).[241] Još uvek nisu objavljeni izveštaji o ovim posetama, ali je u Posebnom izveštaju o aktivnostima Zaštitnika građana tokom vanrednog stanja navedeno da su smeštajni kapaciteti u ovim prihvatnim centrima preopterećeni, a uslovi smeštaja na nezadovoljavajućem nivou.[242]

Ostaje nejasno i podložno kritici i to što NPM za vreme vanrednog stanja nije obišao nijednu policijsku stanicu u Srbiji, posebno imajući u vidu da su se na društvenim mrežama pojavljivali video snimci koji svedoče o neadekvatnom postupanju policijskih službenika prema građanima za vreme vanrednog stanja (pre svega u Beogradu). Tim NPM tokom vanrednog stanja nije posećivao psihijatrijske i ustanove socijalne zaštite.

Na kraju, treba pomenuti da je saradnja ombudsmana u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture sa udruženjima građana doživela određene promene. Od tri organizacije sa kojima je Zaštitnik građana sarađivao 2019. godine, saradnja je u 2020. godini nastavljena samo sa Komitetom pravnika za ljudska prava – YUCOM, a prestala je sa Inicijativom za prava osoba sa mentalnim invaliditetom – MDRI-S i Međunarodnom mrežom pomoći – IAN. Osim YUCOM, Zaštitnik će u 2020. godini u okviru NPM sarađivati sa Helsinškim odborom, Viktimološkim društvom, Odborom za ljudska prava Valjevo, Centrom za integraciju mladih i Inicijativom za ekonomska i socijalna prava – A-11.[243] Beogradski centar za ljudska prava je sredinom 2019. godine prekinuo saradnju sa Zaštitnikom građana u sprovođenju mandata NPM, smatrajući da je rad tog tela nezadovoljavajući, naročito u oblasti nadzora nad radom policije.[244]

2. Sloboda mirnog okupljanja

2.1. Pravo na slobodu okupljanja u 2020. godini – održani skupovi

Celu 2019. i početak 2020. godine obeležili su protesti udruženja „1 od 5 miliona“ širom Srbije. Međutim, nakon 60 subota protestnih šetnji, udruženje „1 od 5

240 Videti: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6586-np-u-prihv-n-c-n-ru-z-igr-n-u-br-n-vcu.

241 Videti: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6592-np-u-v-nr-dn-p-s-i-prihv-n-c-n-ru-d-sh-vci.

242 Poseban izveštaj o aktivnostima Zaštitnika građana tokom vanrednog stanja, Zaštitnik građana, jun 2020, str. 21. Izveštaj je dostupan na: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6645-b-vlj-n-p-s-b-n-izv-sh-ivn-s-i-z-sh-i-ni-gr-d-n-v-nr-dn-g-s-nj.

243 Videti: www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6660-z-sh-i-ni-gr-d-n-iz-br-udruz-nj-z-s-r-dnju-u-b-vlj-nju-p-sl-v-n-ci-n-ln-g-h-niz-z-pr-v-nci-u-r-ur.

244 Videti: www.bgcentar.org.rs/saopstenje-povovodom-izvestaja-npm-obs-o-radu-nacionalnog-mehanizma-za-prevenciju-torture-srbije/.

miliona" je krajem januara 2020. godine saopštilo da odustaje od organizacije protesta.[245] Od ovakve odluke ogradili su se organizatori protesta „1 od 5 miliona" u drugim gradovima Srbije: Novom Sadu, Kruševcu, Kragujevcu, Čačku, Kikindi, kao i na Kosovu,[246] dok su u pojedinim mestima na lokalu protesti nastavljeni.[247] Građanski protesti u Beogradu nastavljeni su pod parolom „U bojkot 2020".[248]

Uz mnoštvo protesta u Crnoj Gori povodom izglasavanja tamošnjeg Zakona o slobodi veroispovesti, protesti podrške Srpskoj pravoslavnoj crkvi (SPC) u Crnoj Gori održani su i u nekoliko gradova u Srbiji. Navijači Crvene zvezde su održali neprijavljen protest ispred ambasade Crne Gore u Beogradu, kada su zapalili državnu zastavu Crne Gore.[249] Slični skupovi su u Beogradu održani više puta u organizaciji Studentskog kluba Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.[250]

U februaru je na početku skupa promocije knjiga Vojislava Šešelja, kojima se negira genocid u Srebrenici, u prostorijama opštine Stari grad u Beogradu, došlo do incidenta. Obezbeđenje Vojislava Šešelja je nasilno izguralo aktivistkinje Fonda za humanitarno pravo i Inicijative mladih za ljudska prava koji su hteli da prisutnima podele Dosije FHP-a o zločinima nad Hrvatima u Vojvodini. U najmanje dva slučaja (beogradske opštine Stari grad i Novi Beograd) je promocija knjige održana u prostorijama javnih ustanova, uprkos reakcijama i protivljenjima organizacija civilnog društva. Nekoliko organizacija civilnog društva pozvalo je Ministarstvo unutrašnjih poslova da, u skladu sa odredbama Zakona o javnom okupljanju kojima se ograničava sloboda okupljanja, zabrani planirana promocija u prostorijama gradske opštine Novi Beograd.[251] Zakon o javnom okupljanju zaista predviđa takvu mogućnost, no nadležni organi moraju vrlo usko da tumače restriktivne odredbe Zakona budući da je sloboda okupljanja neizbežno povezana sa slobodom izražavanja. Ideje koje se promovišu na okupljanju mogu biti ograničene samo relevantnim zakonskim odredbama za slobodu izražavanja.

245 Udruženje „1 od 5 miliona" odustaje od bojkota i od organizacije protesta, *N1*, 28. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a564582/Udruzenje-1-od-5-miliona-odustaje-od-bojkota-i-od-organizacije-protesta.html.

246 „Lokalni organizatori protesta '1 od 5 miliona' ograđuju se od odluke Beograda", *N1*, 29. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a564682/Lokalni-organizatori-protesta-1od-5-miliona-ogradjuju-se-od-odluke-Beograda.html.

247 „Protest u Kragujevcu: „Režim u panici zbog najavljenog bojkota izbora"„, *Radio Slobodna Evropa*, 1. februar. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/30411914.html.

248 „Beograd: Umesto 'Jedan od pet miliona' protest 'U bojkot 2020'", *Danas*, 8. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/nastavljeni-protesti-u-beogradu/.

249 „Navijači Crvene zvezde protestovali ispred ambasade Crne Gore", *N1*, 2. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a557507/Navijaci-Crvene-zvezde-protestovali-ispred-Ambasade-Crne-Gore.html.

250 „U Beogradu održan novi protest podrške SPC u Crnoj Gori", *N1*, 7. februar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a567494/Protest-u-Beogradu-zbog-crnogorskog-zakona-koji-je-sporan-SPC.html.

251 „MUP da zabrani negiranje genocida u sali Skupštine GO Novi Beograd", Inicijativa mladih za ljudska prava. Dostupno na: http://www.yihr.rs/bhs/mup-da-zabrani-negiranje-genocida-u-sali-skupstine-go-novi-beograd/.

Sa druge strane, neretko se dešava da se unapred dogovorena i zakazana okupljanja u ustupljenim prostorijama javnih institucija (bilo da su prostorije opštine, biblioteke ili mesne zajednice) naprasno otkazuju iz „tehničkih razloga". Iz dosadašnje prakse se stiče utisak da su „tehnički razlozi" eufemizam za političku ili partijsku podobnost. Uskraćivanje javnih prostorija je postao način obračunavanja sa političkim neistomišljenicima. Tako se sprečava da se čuje različito i drugačije mišljenje u odnosu na lokalno većinsko, a to ima naročite posledice u manjim mestima.[252]

Prva dva meseca 2020. godine prošla su u znaku još tri teme: protesti zbog zagađenja vazduha, protesti protiv MHE i skupovi podrške *N1*. Protesti protiv zagađenja vazduha su održani u preko 20 gradova, na poziv aktivista „Ne davimo Beograd" i Građanskog fronta. Meštani Sumrakovca su pod parolama „Ne damo Zlotsku reku" i „Reke daju život, a paneli struju" održali protest protiv izgradnje MHE kod njihovog sela.[253] Skupovi pod sloganom „Da se vidi N1" organizovana su u nekoliko gradova u Srbiji tokom februara. Prvi protest održan je 1. februara na Trgu Nikole Pašića u Beogradu zbog, kako navode organizatori protesta, konstantnih pritisaka na ovu medijsku kuću i medijskog mraka.[254]

Desničarske grupe su obeležile kraj februara i početak marta 2020. godine „narodnim patrolama" koje su presretale migrante i tražioce azila po ulicama Beograda, kao i skupovima u nekoliko mesta u Srbiji. U Subotici je 29. februara održan skup protiv migranata uz transparente poput „*Migrants go home*" i „Nećemo migrante".[255] Prvog marta je organizovana protestna šetnja u Beogradu uz povike „Nećemo migrante", „Srbija Srbima" i „Kosovo je srce Srbije" i transparente poput „*Terroists not welcome*" (Teroristi nisu dobrodošli).[256]

U Leskovcu je 2. marta, nakon lažne najave na društvenim mrežama da će se u tom gradu održati parada, grupa srednjoškolaca organizovala protest zbog najave parade ponosa. Okupljeni srednjoškolci fizički su napali novinara i policiju.[257] Uprkos činjenici da su se ispunili zakonski uslovi da se ovo netolerantno okupljanje ograniči, opomene ili prekine, pripadnici MUP su dozvolili da se održi u celosti. Okupljeni srednjoškolci su uzvikivali „Pe**r ovde neće šetati" i „Ubij pe**ra" pozivajući mržnju, netrpeljivost i kršenje prava drugih (član 8 Zakona o slobodi okup-

252 U februaru 2020. godine otkazane su dve promocije knjiga, i to Siniše Kovačevića u Inđiji i Pece Popovića u Vršcu.

253 „Protest protiv MHE u selu Sumrakovac: Investitor nije dobrodošao", *N1*, 11. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a559681/Protest-protiv-MHE-u-selu-Sumrakovac-Investitor-nije-dobrodosao.html.

254 Vidi: https://twitter.com/GradjanskiO/status/1222480078359224326?s=20.

255 „Održan protest protiv migranata", *Subotica.com*, 29. februar. Dostupno na: https://www.subotica.com/vesti/odrzan-protest-protiv-migranata-id37346.html.

256 „Protest protiv migranata u Beogradu", *Radio Slobodna Evropa*, 8. mart. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/30476286.html.

257 „Napad na policiju i novinara u Leskovcu, na protestu posle lažne najave o paradi ponosa", *Južne vesti*, 2. mart. Dostupno na: https://www.juznevesti.com/Hronika/Napad-na-policiju-i-novinara-u-Leskovcu-na-protestu-posle-lazne-najave-o-paradi-ponosa.sr.html.

ljanja), i fizički su nasrnuli na novinara koji je pratio protest i policijske službenike (član 8 Zakona). Policija je osumnjičenog za napad na novinara sprovela nadležnom tužilaštvu.[258] Kako je *Južnim vestima* potvrđeno u leskovačkoj policiji, ovo okupljanje nije bilo prijavljeno, pa ostaje da se vidi da li će državni organi biti dosledni prekršajnom gonjenju neprijavljenih okupljanja.

2.2. Sloboda mirnog okupljanja tokom epidemije virusa korona

2.2.1. Normativni okvir

Mnoge države su uvele privremene mere u cilju sprečavanja širenja virusa korona, među kojima su i zabrane ili ograničavanja javnih okupljanja, a prvi slučajevi virusa korona zabeleženi su početkom marta i u Srbiji. Iako je sloboda mirnog okupljanja garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u članu 11) i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (u članu 21), oba međunarodna instrumenta dozvoljavaju ograničenje slobode okupljanja ukoliko se ispune određeni uslovi. Svako ograničenje mora da bude *u skladu sa zakonom* i samo kada je to *neophodno u demokratskom društvu* zarad zaštite određenih legitimnih ciljeva koje EKLJP i PGP nabrajaju. Legitimni cilj bi, u slučaju epidemije koja nas je zadesila, bio zaštita (javnog) zdravlja. Kako bi se zloupotrebe mogućnosti ograničavanja slobode mirnog okupljanja svele na minimum, postoji i dodatni kriterijum procene *proporcionalnosti* – da li su način i intenzitet ograničavanja zaista neophodni da bi se postigla zaštita.

Ustavom Republike Srbije je rešeno da ograničenja slobode okupljanja moraju biti predviđena zakonom i neophodna radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije (član 54). Ostvarivanje slobode mirnog okupljanja podrobnije je uređeno Zakonom o javnom okupljanju.[259] Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti[260] predviđa da u slučaju potrebe vanrednih mera za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, ministar zdravlja može, na predlog Republičke stručne komisije za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut" da naredi zabranu okupljanja na javnim mestima (član 52).

U Srbiji su pozive za zabranu javnih okupljanja „u cilju zaštite stanovništva" prvi uputili predstavnici opozicionih grupa.[261] Predsednik Srbije, Aleksandar Vučić, je prvobitno bio protiv zabrane javnih skupova ali je kasnije zbog epidemije otkazao

258 „Uhapšen napadač na novinare u Leskovcu", *N1*, 2. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a574306/Uhapsen-napadac-na-novinare-u-Leskovcu.html.

259 *Sl. glasnik RS,* 6/16.

260 *Sl. glasnik RS*, 15/16 i 68/20–4.

261 „SzS: Zabraniti javna okupljanja i privremeno zatvoriti škole zbog virusa", *N1*, 11. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a576862/SzS-Zabraniti-javna-okupljanja-i-privremeno-zatvoriti-skole-zbog-virusa.html.

sve predizborne skupove SNS do 1. aprila.[262] Posle sastanka državnog vrha 11. marta 2020. godine, doneta je *Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru (*Naredba*)* kojom su zabranjeni javni skupovi u zatvorenom prostoru sa više od 100 ljudi, na celoj teritoriji.[263]

2.2.2. Pravo na slobodu okupljanja tokom vanrednog stanja

Kada je proglašeno vanredno stanje na teritoriji cele Srbije, a dan pre stupanja na snagu *Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja*,[264] ministar zdravlja je Naredbu izmenio zabranivši javna okupljanja na celoj teritoriji Republike Srbije, kada se okuplja više od 50 ljudi.[265]

Vlada je, uz supotpis predsednika, donela Uredbu o merama za vreme vanrednog stanja (Uredba) kojom u članu 4 zabranjuje „sazivanje i održavanje zborova i svih drugih okupljanja građana na otvorenom prostoru" a u zatvorenom prostoru su zabranjena sva okupljanja „osim okupljanja koja su od posebnog interesa za rad i funkcionisanje državnih organa i službi" za koje je neophodno da postoji odobrenje ministra unutrašnjih poslova.[266]

Od dana stupanju na snagu Uredbe, 16. marta, kao akta više pravne snage, sloboda okupljanja i u zatvorenim prostorima je trebalo da bude uređena samom Uredbom, što u praksi nije bio slučaj. Uredba je zabranjivala sva okupljanja u zatvorenom – osim uz dozvolu ministra unutrašnjih poslova, dok je Naredba od 15. marta dozvoljavala okupljanja do 50 ljudi u zatvorenom. Naredba je u ovom obliku ostala na snazi do 21. marta, kada je ministar zdravlja izmenio i dopunio.[267] Izmenjen je, pre svega, broj ljudi koji mogu da se okupljaju na javnim mestima u zatvorenim prostorima, odnosno ograničenje od 50 ograničeno je na 5 lica. U tački 1 drugog stava je podrobnije uređena mogućnost da državni organi organizuju okupljanja u zatvorenim prostorima u cilju nesmetanog rada državnih organa, a ograničenje koje nije predvidela Uredba je ovom verzijom Naredbe postavljeno na 50 ljudi. Uredba u stavu 2 člana 4 navodi da za okupljanja od posebnog interesa za rad i funkcionisanje državnih organa i službi, dozvolu izdaje ministar unutrašnjih poslova, a ne ministar zdravlja.

Same naredbe ministra zdravlja nisu propisivale kazne za njihovo kršenje, niti su eksplicitno navele ko je dužan da prati njihovo poštovanje i u tom smislu je vlast ostala nedovoljno jasna. Ipak, prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i Zakonu o javnim okupljanjima, kontrolu poštovanja naredbi imaju Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

---

262 „Vučić otkazao sve predizborne skupove SNS do 1. aprila", *Blic*, 11. mart. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-otkazao-sve-predizborne-skupove-sns-do-1-aprila/sb5k9m4.

263 *Sl. glasnik RS*, 25/20.

264 *Sl. glasnik RS*, 31/20–3.

265 *Sl. glasnik RS*, 30/20.

266 *Sl. glasnik RS*, 31/20–3.

267 *Sl. glasnik RS*, 39/20.

Okupljanje tokom trajanja vanrednog stanja nije bilo apsolutno zabranjeno, budući da je Vlada mogla odlukom da predvidi izuzetke od zabrane okupljanja i na otvorenom i u zatvorenom prostoru, shodno trećem stavu člana 4 Uredbe. Samim tim, i naredbe ministra zdravlja o zabrani okupljanja kojima se dozvoljava okupljanje u zatvorenim prostorima nisu saglasne sa aktom više pravne snage, jer je Vlada ta koja je Uredbom određena da donosi izuzetke od opšte zabrane okupljanja, što znači da vlast nije vodila računa o usklađenosti pravnih propisa.

2.2.3. Pravo na slobodu okupljanja posle ukidanja vanrednog stanja

S obzirom da je vanredno stanje ukinuto 6. maja 2020. godine, pravni okvir u vezi sa okupljanjem koji je postojao za vreme vanrednog stanja je prestao da važi. Sedmog maja je stupila na snagu Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru,[268] kojom je ministar zdravlja okupljanje ograničio na najviše 50 ljudi uz poštovanje zaštitnih mera (korišćenje maski i držanje odstojanja od dva metra). Naredba je izmenjena 21. maja i ograničenje u vezi sa maksimalnim brojem ljudi je smanjeno, te su dozvoljena okupljanja od najviše 100 ljudi uz poštovanje istih zaštitnih mera.[269]

Krizni štab za suzbijanje zarazne bolesti COVID-19 je 27. maja saopštio da će od 1. juna 2020. godine biti dozvoljeni javni skupovi napolju sa najviše 1.000 ljudi.[270] Dva dana kasnije, 29. maja, usvojene su izmene i dopune *Naredbe o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru,*[271] kojima je ograničenje za okupljanja u zatvorenom prostoru ostalo za 100 ljudi, a na otvorenom je broj povećan na 1.000. Ministar zdravlja je ovim izmenama dodatno izuzeo od ovog ograničenja publiku na sportskim takmičenjima ukoliko je moguće da rastojanje bude najmanje jedan metar. Nošenje maske na javnim okupljanjima na otvorenom prostoru više nije bilo obavezno.

Posle odluke Kriznog štaba da nema više ograničenja broja ljudi za okupljanja na otvorenom prostoru,[272] ministar zdravlja je doneo *Naredbu o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima*[273] koja je stupila na snagu 10. juna. Novom Naredbom je ograničenje broja ljudi za okupljanja na otvorenom ukinuto, s tim da rastojanje mora da iznosi najmanje jedan metar. Ograničenje za okupljanje u zatvorenom prostoru je smanjeno na 500 ljudi.

268 *Sl. glasnik RS*, 66/20–17.

269 *Sl. glasnik RS*, 76/20–17.

270 „Od 1. juna u Srbiji skupovi s najviše 1.000 ljudi, test na antitela 1.200 dinara", *N1*. 27. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a603858/Od-1.-juna-u-Srbiji-skupovi-s-najvise-1.000-ljudi-test-na-antitela-1.200-dinara.html.

271 *Sl. glasnik RS*, 78/20–71.

272 „Nema ograničenja za okupljanja na otvorenom, pozitivni pacijenti bez simptoma u kućnoj izolaciji", *RTS,* 5. jun. Dostupno na: https://www.rts.rs/page/stories/sr/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3134/koronavirus-u-srbiji/3976983/krizni-stab-mere-odluke-okupljanja.html.

273 *Sl. glasnik RS*, 83/20.

Posle ukidanja vanrednog stanja tokom maja i juna održan je veći broj javnih okupljanja. Najčešći i najmasovniji javni skupovi bili su različite sportske manifestacije, kao i politički skupovi.

Jedanaestog maja je održan najveći skup od početka epidemije virusa korona. Na platou ispred Narodne skupštine Republike Srbije okupile su se mahom pristalice Srpske napredne strane i pokreta Dveri, gde su prvi želeli da daju podršku poslanicima SNS, a drugi poslaniku Dveri – koji su štrajkovali glađu. Pripadnici Žandarmerije su „živim zidom" razdvajali dve grupe građana. Predsednik Republike je izjavio da je dobio „od policije i Bezbednosno informativne agencije podatke o broju prisutnih – 5.790 pristalica uglavnom Srpske napredne stranke i oko 64 ili 65 pristalica pokreta Dveri".[274] Postalo je jasno da je primena Naredbe u praksi stvar političke odluke. Drugi masovni skup ispred Narodne skupštine Republike Srbije bio je 17. maja, u cilju podrške poslanicima Dveri.[275]

Trinaestog maja se oko 50 ljudi, uglavnom pripadnika desničarskog pokreta „Levijatan", okupilo ispred Prihvatnog centra za migrante u Obrenovcu sa ksenofobičnim i anti-migrantskim stavovima.[276] U vezi sa ovakvim skupovima, sa jasno izraženom anti-migrantskom retorikom zasnovanom na etničkoj pripadnosti ili poreklu, bitno je napomenuti da policija ima mogućnost da spreči ili prekine okupljanje shodno članu 8 Zakona o javnom okupljanju, koji joj za to daje ovlašćenje kada su ciljevi okupljanja usmereni na „izazivanje ili podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti". Međutim, policija, iako prisutna tokom protesta desničarske organizacije „Levijatan", nije reagovala.

Desetog juna održan je i „večiti derbi" – utakmica između fudbalskih klubova Crvena zvezda i Partizan – na kojem je po zvaničnim procenama prisustvovalo 15.803 gledalaca.[277] Zanimljivo je da nije ni razmatrana mogućnost da se ova utakmica igra bez prisustva publike iako su se u svim evropskim zemljama u to vreme nastavljala fudbalska takmičenja ali bez prisustva publike. Ovaj događaj je izazvalo bezbroj komentara u srpskoj ali i u svetskoj javnosti pošto navijači nisu imali adekvatnu zaštitu i nije postojala mogućnost da se poštuje fizička distanca.[278]

---

274 „O skupu SNS i opozicije, Vučić izneo približan broj ljudi, a šta pokazuju snimci", *N1*, 17. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a600510/Odakle-potreba-za-prebrojavanjem-gradjana-u-glavu-i-koliko-su-ti-podaci-tacni.html.

275 „Održan skup podrške poslanicima Dveri koji štrajkuju glađu: Dolazićemo dok RTS-u ne uručimo zahteve", *Insajder*, 13. maj. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/18466/.

276 „Skup desničara ispred migrantskog centra u Obrenovcu", *Insajder.net*. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/18406/Skup-desnicara-ispred-migrantskog-centra-u-Obrenovcu.htm.

277 „Frans pres: Derbi u Beogradu najveće okupljanje u Evropi od ukidanja restrikcija", *Danas*, 11. jun. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/frans-pres-derbi-u-beogradu-najvece-okupljanje-u-evropi-od-ukidanja-restrikcija/.

278 „Serbia lets 25,000 attend derby as coronavirus lockdown eases" *Eurosport*, 11. jun. Dostupno na: https://www.eurosport.com/football/serbia-lets-25000-attend-soccer-derby-as-coronavirus-lockdown-eases_sto7772193/story.shtml.

3. Sloboda udruživanja

3.1. Pravo na udruživanje u 2020. godini

Krajem 2019. godine je četrnaest organizacija civilnog društva podnelo pritužbu Međunarodnoj asocijaciji advokata (*International Bar Association*) protiv Advokatske komore Beograda zbog diskriminišuće prakse kada je u pitanju položaj organizacija civilnog društva pri pružanju pravne pomoći. Advokatska komora Beograda je krajem januara 2020. godine objavila odgovor Međunarodne asocijacije advokata u kojem se navodi zabrinutost Asocijacije povodom ograničenja prava advokata koji sarađuju sa neprofitnim udruženjima, što može da ima posledice po funkcionisanje same pravne profesije i pristup pravdi za ranjive grupe.[279]

Udruženje novinara Srbije (UNS) je prenelo da je najveći broj članova u komisijama na lokalnim konkursima za sufinansiranje medijskih projekata u 2020. godini imenovano na predlog Udruženja elektronskih medija Komnet (ComNet) i Profesionalnog udruženja novinara Srbije (PROUNS).[280] Ova udruženja su postala poznata i po tome što u svojim saopštenjima osuđuju medijske „napade" na predsednika Srbije i sada već čuveni „poziv na ubistvo" sa naslovnice *NIN*. Ovako upadljivo zaobilaženje dva najreprezentativnija udruženja novinara u Srbiji (UNS i NUNS) pokazuje da postoji tendencija koja traje još od usvajanja novih medijskih zakona 2014. godine, da se novac iz republičkog i lokalnih budžeta, koji ima za cilj podršku medijima za sadržaje od javnog interesa, dodeljuje netransparentno na nameštenim konkursima.[281]

Jedan od značajnih primera opasnosti pojedinih odluka tokom vanrednog stanja bio je u Boru. Naime, Gradski štab za vanredne situacije u Boru je 6. aprila usvojio 11 naredbi kojima se uvode, između ostalog, i mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, iako ni Ustavom ni zakonima Srbije nisu predviđena takva ovlašćenja gradskih štabova. Kada je u pitanju pravo na slobodu udruživanja posebno je bila interesantna Naredba kojom je uvedena obaveza *„stavljanja na raspolaganje svih raspoloživih ljudskih resursa udruženja građana"* Gradskom štabu za potrebe podele pomoći starijim licima, koja upućuje na moguće uvođenje „prinudnog rada" koji je Ustavom zabranjen.[282] Gradski štab je spornu naredbu povukao već sledećeg dana i

279 Odgovor Međunarodne asocijacije advokata: https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/International-Bar-Association.pdf.

280 „UNS: Predstavnici novinarskih udruženja koja brane Vučića najzastupljeniji u konkursnim komisijama", *Danas.* 11. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/uns-predstavnici-novinarskih-udruzenja-koja-brane-vucica-najzastupljeniji-u-konkursnim-komisijama/.

281 Više u poglavlju IV.

282 „Gradski štab za vanredne situacije u Boru protivustavno i protivzakonito ograničava ljudska prava", Beogradski centar za ljudska prava. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/gradski-stab-za-vanredne-situacije-u-boru-protivustavno-i-protivzakonito-ogranicava-ljudska-prava/.

naveo da je u pitanju „tehnička greška" i da je ova odredba od samog početka trebala da bude u formi preporuke.[283]

3.2. Pravo na udruživanje za vreme vanrednog stanja – sužavanje prostora za delovanje organizacija civilnog društva

Po uvođenju vanrednog stanja, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je odlučila da obustavi postupak dodele bespovratnih sredstava iz budžeta Republike Srbije za sufinansiranje projekata organizacija kojima su dodeljena sredstva Evropske unije u pozivu iz 2019. godine. Građanske inicijative ističu da iako „ovakva odluka može imati pravno uporište... ostaje otvoreno pitanje da li je donošenje ovakve odluke u ovom trenutku legitimno jer se njome ugrožava finansijska održivost organizacija kao i ljudi čija se egzistencija zasniva na prihodima iz tih izvora".[284] Imajući u vidu da je tokom vanrednog stanja došlo do ograničavanja ili odstupanja od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom Republike Srbije i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, naročito je važno da organizacije civilnog društva, koje pružaju pravnu pomoć, podršku ili savetovanje građanima, nesmetano nastave da rade.

Građanske inicijative su, kao resurs centar kojem su se obraćale mnogobrojne organizacije, zajedno sa drugim akterima pokrenule tokom vanrednog stanja pitanje dozvola za kretanje za OCD koje pružaju usluge i imaju terenski pristup ugroženim kategorijama stanovništva. To je bilo neophodno zbog toga što OCD uopšte nisu bile predviđene kao kategorija koja može da traži dozvolu za kretanje, već je to bilo omogućeno samo privrednom sektoru. Iako je proces započet, plan razrađen i predstavljen Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom, do reakcije nadležnih nije došlo,[285] a vlasti su nastavile da potpuno zanemaruju nevladine organizacije ne samo kao partnere, već i kao aktere koji mogu da pomognu tokom pandemije. Tako, organizacijama A11[286] i Institutu za evropske poslove[287] nije odobren zahtev za izdavanje dozvola za kretanje. Ova dva primera samo potvrđuju činjenicu da je tokom epidemije i vanrednog stanja organizacijama civilnog društva u velikoj meri onemogućen rad što je za krajnju posledicu imalo nemogućnost pružanja pomoći najugroženijim građanima.

Označavanje OCD kao spoljnih neprijatelja i stranih plaćenika nije prestalo ni tokom vanrednog stanja. U tekstu „Krtice izdale SPC! Soroš na Bogoslovskom

283 „Štab za vanredne situacije povukao NAREDBU i izdao PREPORUKU borskim udruženjima", *Bor030*, 9. april. Dostupno na: https://www.bor030.net/stab-za-vanredne-situacije-povukao-naredbu-i-izdao-preporuku-borskim-udruzenjima.

284 „Tri slobode pod lupom: 16–26. mart 2020. godine", Građanske inicijative. Dostupno na: https://www.gradjanske.org/tri-slobode-pod-lupom-15–25-mart-2020-godine/.

285 Podatak dobijen u razgovoru sa Građanskim inicijativama.

286 Podatak dobijen u razgovoru sa A11 – Inicijativom za ekonomska i socijalna prava.

287 Objava Instituta za evropske poslove na društvenoj mreži Tviter: https://twitter.com/iea_rs/status/1256152730869149696?s=21.

fakultetu, vladike zatečene" portal *Vidovdan* označava Fondaciju za otvoreno društvo i Beogradsku otvorenu školu spoljnim neprijateljima i antidržavnim organizacijama koje su se infiltrirale na Bogoslovski fakultet kako bi „zadali ozbiljan udarac Crkvi".[288] Fejsbuk stranica „COVID-19 Serbia" je objavljivala poruke koje su za cilj imale napad i diskreditovanje aktivista, boraca za ljudska prava i novinara. Stranica je, pod nazivom koji je u toku pandemije izazvao pažnju mnogih korisnika u Srbiji, imala i sponzorisane objave usmerene protiv onih koji kritički gledaju na vlast. Između ostalih, stranica je objavljivale poruke protiv televizije *N1*, inicijative Ne davimo Beograd, novinarke Ane Lalić, urednika *Bete* Dragana Janjića i drugih.

Agencija za privredne registre, u čijoj je nadležnosti i Registar udruženja upisom u koji organizacija civilnog društva stiče status pravnog lica, je na osnovu Zaključka Vlade Republike Srbije[289] obustavila rad sa strankama putem neposrednog kontakta. Registracione prijave i dokumentacija za udruženja građana mogli su da se šalju pisanim putem, poštom, dok su preduzetnici i DOO to mogli da rade putem elektronskih servisa. Shodno daljim aktima Vlade, rokovi za dostavljanje godišnjih i konsolidovanih finansijskih izveštaja i za organizacije civilnog društva su pomereni, tako da mogu da se podnose posle ukidanja vanrednog stanja.[290]

4. Sloboda kretanja

4.1. Neustavno ograničenje zabrane kretanja

Pravo koje je u najvećoj meri bilo ograničeno građanima jeste pravo na slobodu kretanja. Neposredno po uvođenju vanrednog stanja Vlada je usvojila *Uredbu o merama za vreme vanrednog stanja*.[291] Uredbom je ostavljena mogućnost da Ministarstvo unutrašnjih poslova, uz saglasnost Ministarstva zdravlja, može privremeno da ograniči ili zabrani kretanje licima na javnim mestima, kao i da naredi pojedinim licima ili grupama lica koja su zaražena ili se sumnja da su zaražena zaraznom bolesti COVID-19 da borave na adresi svog prebivališta, odnosno boravišta, sa obave-

288 „Krtice izdale SPC! Soroš na Bogoslovskom fakultetu, vladike zatečene", *Vidovdan,* 4. april. Dostupno na: https://vidovdan.org/info/krtice-izdale-spc-soros-na-bogoslovskom-fakultetu-vladike-zatecene/.

289 *Sl. glasnik RS*, 35/20.

290 Uredba o pomeranju rokova za održavanje redovne sednice skupštine privrednog društva i dostavljanje godišnjih i konsolidovanih finansijskih izveštaja privrednih društava, zadruga, drugih pravnih lica i preduzetnika, kao i rokova za podnošenje prijava za porez na dobit i poreza na prihod od samostalne delatnosti, važenja licenci ovlašćenih revizora i licenci za vršenje procene vrednosti nepokretnosti koje ističu za vreme vanrednog stanja nastalog usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, *Sl. glasnik RS*, 57/20.

291 *Sl. glasnik RS*, 31/20–3, 36/20–3, 38/20–3, 39/20–3, 43/20–3, 47/20–3, 49/20–3, 53/20–3, 56/20–3, 57/20–11, 58/20–3 i 60/20–5.

zom javljanja nadležnoj zdravstvenoj ustanovi (član 2), kao i da naredi da se izvrši zatvaranje svih prilaza otvorenom prostoru ili objektu i onemogući napuštanje tog prostora ili objekta bez posebnog odobrenja, kao i da naredi obavezan boravak određenim licima ili grupama lica na određenom prostoru i određenim objektima – prihvatni centri za migrante i slično.

Upravo na osnovu člana 2 Uredbe ministar unutrašnjih poslova je, uz saglasnost ministra zdravlja, 18. marta 2020. godine *doneo Naredbu o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije*.[292] Ovom naredbom je, radi suzbijanja i sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID-19 i zaštite stanovništva od te bolesti, zabranjeno kretanje na javnim mestima, odnosno van stanova, prostorija i objekata za stanovanje u stambenim zgradama i izvan domaćinstva (okućnica), svim licima sa navršenih 65 i više godina života u naseljenim mestima preko 5.000 stanovnika, odnosno svim licima sa navršenih 70 i više godina života u naseljenim mestima do 5.000 stanovnika, izuzev na period nedeljom, od 3 do 8 časova (tačka 1). Naredbom je i licima mlađim od 65, odnosno od 70 godina života zabranjen izlazak van stanova, prostorija i objekata za stanovanje u stambenim zgradama i izvan domaćinstva (okućnica) od 17 do 5 časova, osim subotom kada zabrana traje od 15 do 3 časa i nedeljom kada zabrana traje od 15 do 5 časova (tačka 2), a takođe je zabranjeno i kretanje u svim parkovima i javnim površinama namenjenim za rekreaciju i sport, počev od 21. marta 2020. godine od 20 časova (tačka 2a).

Pored ovoga, jedna od najdrastičnijih i čak ponižavajućih mera koja je posebno pogađala građane Srbije koji su stariji od 65 godina je bila i ta, da im je omogućeno da obavljaju kupovinu namirnica samo jednom nedeljno i to u periodu od 4 do 7 sati ujutru u prodavnicama koje su se otvarale u tim ranim jutarnjim časovima, iako za ovakvu meru nije bilo nikakvog logičnog objašnjenja niti je ona mogla biti opravdana zdravstvenim razlozima na šta se pozivala vlast koja je ovu meru donela.

Ovlašćenje Vlade Republike Srbije da, u slučaju kad Narodna skupština ne može da se sastane, uz supotpis predsednika Republike, propisuje mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava ne može nijednim aktom Vlade, kao ni aktom predsednika Republike, biti delegirano na ministarstva. Naredba Ministarstva unutrašnjih poslova nije mogla biti valjan osnov za odstupanje od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom Srbije, imajući naročito u vidu da se pojedine mere ograničenja slobode kretanja predviđene Naredbom prema međunarodnim standardima ljudskih prava imaju smatrati lišenjem slobode (najočiglednije se to odnosi na 24-časovnu zabranu izlazaka iz stanova lica starijih od 65 ili 70 godina). Upravo iz ovih razloga Beogradski centar za ljudska prava podneo je 31. marta Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti članova 2 i 3 Uredbe kao i Naredbe,[293] međutim do trenutka pisanja izveštaja Ustavni sud nije odlučivao o inicijativi.

292 *Sl. glasnik RS*, 34/20.

293 Inivcijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti dostupna je na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2020/03/Inicijativa-za-pokretanje-postupka-za-ocenu-ustavnosti-policijski-%C4%8Das.pdf.

4.2. Nesrazmerno ograničenje slobode kretanja

Ustav Republike Srbije u stavu 1 člana 202 propisuje da se po proglašenju vanrednog stanja od određenih ljudskih prava može odstupiti, ali samo u obimu u kojem je to neophodno. Slično predviđa i član 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima prema kome se od prava garantovanih paktom u slučaju izuzetne opasnosti može odstupiti u strogom obimu koje takva opasnost zahteva, dok u Opštem komentaru 29 na član 4 Pakta, Komitet za ljudska prava ističe da je, između ostalog, striktna neophodnost i srazmernost svake preduzete mere koja predstavlja odstupanje obaveza koje su države preuzele ratifikacijom ovog međunarodnog ugovora.

Iako je Naredba prestala da važi 9. aprila, mere strogih ograničenja kretanja od tog trenutka bile su predviđene Uredbom o merama za vreme vanrednog stanja.

Beogradski centar za ljudska prava analizirao je na koji način i u kojoj meri su evropske zemlje ograničile pravo na slobodu kretanja u cilju sprečavanja širenja zaraze, a rezultati pokazuju da mere ograničenja i zabrane slobode kretanja građana Srbije predstavljaju svakako jedne od najdrastičnijih u Evropi. Tako, zabrana kretanja, „policijski čas", uvedena je u svega 18% evropskih zemalja. Ipak, mere ograničenje slobode kretanja su najteže pogodile najstarije građane. Potpuna zabrana kretanja osobama starijim od 65 godina trajala je čak 34 dana, uz mogućnost odlaska u kupovinu jednom nedeljno, tačno određenog dan, u ranim jutarnjim satima. Treba napomenuti i to da je samo 15% evropskih država uvelo mere koje su dodatno ograničavale slobodu kretanja starijih lica u odnosu na generalne mere ograničenja, tako da je Srbija i u ovom slučaju posegla za najdrastičnijim merama.

Česte izmene obima i vremenskog ograničenja zabrane kretanja kao i nelogičnosti sleda uvođenja i otklanjanja mera stvorili su konfuziju među građanima koji su često imali problem da svoje ponašanje/postupanje usklade sa važećim merama ograničenja o čemu govore i brojni slučajevi u kojima su građani kažnjavani zbog kršenja mera zabrane kretanja.[294] Ostaje otvoreno pitanje da li su ovako stroge mere ograničenja i zabrane kretanja bile neophodno potrebne kako bi se postigao cilj – suzbijanje širenja virusa korona, odnosno da li bi isti rezultat bio postignut merama kojima se u manjoj meri zadire u prava građana, kao i da li je država u ovom slučaju postupila suprotno Ustavu i odredbama međunarodnog prava.

294 „Agrosmart: Policija uhapsila poljoprivrednika u Silbasu dok se vraćao sa njive", *Danas*, 5. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/agrosmart-policija-uhapsila-poljoprivrednika-u-silbasu-dok-se-vracao-s-njive/.

VII. NEZAVISNE INSTITUCIJE

1. Zaštitnik građana

Akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, predviđeno je jačanje mandata i garancije nezavisnosti institucije Zaštitnika građana, ali i obaveza donošenja izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana. Uprkos tome što se Vlada obavezala Akcionim planom da će usvajanje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku sprovesti do četvrtog kvartala 2016. godine, to se nije dogodilo do kraja juna 2020. godine.[295]

Zaštitnik građana je 15. marta predao Narodnoj skupštini Redovan godišnji izveštaj za 2019. godinu.[296] Prema ocenama iznetim u izveštaju, u oblasti slobode govora još uvek nema napretka, mediji i novinari su ugroženi uvredljivim i nipodaštavajućim odnosom, direktnim pretnjama i fizičkim pritiscima, ali i lošim finansijskim položajem. Takođe, u javnom prostoru je i dalje prisutan govor mržnje – senzacionalizam, diskriminatorni stavovi i uvredljivo izveštavanje, naročito o ženama, posebno onima koje obavljaju javne funkcije, i pripadnicima LGBT populacije. Zaštitnik je ukazao i da je potrebno posebnu pažnju posvetiti odgovornom izveštavanju, naročito o nasilju u porodici i partnerskim odnosima.

Prema podacima dostupnim na sajtu Zaštitnika građana, u prvih pet meseci 2020. godine, ova institucija je, u skladu sa Zakonom o Zaštitniku građana,[297] podnela dve inicijative za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata. Naime, u januaru je Zaštitnik predložio da Ministarstvo finansija izmeni član 8, stavovi 1 i 2 Pravilnika o sadržini i načinu evidentiranja prometa izdavanjem fiskalnog računa, načinu otklanjanja greške u evidentiranju prometa preko fiskalne kase i o sadržini i vođenju knjige dnevnih izveštaja tako da se reči „njegov JMBG“ brišu.[298]

---

295 Vidi više u *Izveštaj 2017*, III.4.4.1 i *Izveštaj 2019*, III.4.4.2.

296 Izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu dostupan na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6541/Redovan%20godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godinu.pdf.

297 Član 18, st. 2 Zakona o Zaštitniku građana.

298 Vidi više o inicijativi Zaštitnika građana podnetoj Ministarstvu finansija na sajtu Zaštitnika građana, kao i odgovor organa: https://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/6438-prili-r-l-ci-ili-p-vr-d-b-r-d-upc-n-z-z-h-v-i-bg.

1.1. Postupci kontrole rada organa uprave

Zaštitnik je u januaru pokrenuo postupak kontrole rada Ministarstva životne sredine,[299] a kasnije i šest[300] jedinica lokalne samouprave.[301] Razlog pokretanja postupka je to što Ministarstvo zaštite životne sredine i drugi nadležni državni organi nisu sproveli nijednu konkretnu meru koju im je preporučio Zaštitnik građana kroz postupak kontrole rada, zbog prekomerne zagađenosti vazduha koji pogađa veći broj gradova i lokalnih samouprava u Srbiji tokom 2018. i 2019. godine. Kroz dopis upućen navedenim jedinicama lokalne samouprave, Zaštitnik je tražio obaveštenje o činjenicama i okolnostima koji su od značaja za građane, kao što su uzroci zagađenja, mere koje lokalne samouprave nameravaju da preduzmu i sl., ali nije jasno i da li postoji reakcija na njegov zahtev.

Istog meseca, Zaštitnik je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja povodom saznanja da se od novembra 2018. godine zaposlenima u preduzeću „Kosmos" doo,[302] koji su u najvećem broju osobe sa invaliditetom, ne isplaćuju zarade. Kako se navodi, Ministarstvo je preduzeću u dva navrata prenosilo sredstva za subvencije zarada za zaposlene osobe sa invaliditetom. Ne može se pronaći podatak o tome da li je ministarstvo dostavilo odgovor Zaštitniku, sa razjašnjenim činjenicama i okolnostima ovog slučaja.[303]

Po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO) u slučaju pacijentkinje[304] sa Odeljenja intenzivne nege Instituta za zdravstvenu zaštitu dece i omladine Vojvodine u Novom Sadu.[305] Nedelju dana posle pokretanja postupka kontrole, komisija RFZO za lečenje urođenih bolesti metabolizma je, na

299 Vidi saopštenje od 13. januara na sajtu Zaštitnika građana Republike Srbije: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6437-z-sh-i-ni-gr-d-n-r-zi-dg-v-r-n-dl-znih-p-v-d-pr-rn-g-z-g-d-nj-v-zduh.

300 U gradovima Beograd, Pančevo, Niš, Kragujevac, Užice i opštini Kosjerić.

301 Vidi saopštenje od 14. januara na sajtu Zaštitnika građana Republike Srbije: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6440-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-r-nu-p-s-up-n-r-l-r-d-zb-g-pr-rn-z-g-d-n-s-i-v-zduh-u-sh-s-l-lnih-s-upr-v.

302 Kako se navodi, preduzeće „Kosmos" zapošljava 39 osoba, od kojih je 27 osoba sa invaliditetom, imajući u vidu da je reč o privrednom subjektu za zapošljavanje i profesionalnu rehabilitaciju osoba sa invaliditetom.

303 Vidi saopštenje Zaštitnika građana od 20. januara na sledećem linku: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6451-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-r-nu-p-s-up-zb-g-guc-p-vr-d-pr-v-s-b-s-inv-lidi-z-p-sl-nih-u-pr-duz-cu-s-s.

304 U pitanju je devojčica koja boluje od najtežeg oblika spinalne mišićne atrofije, koja još uvek nije u programu za dobijanje adekvatnog leka koji zaustavlja širenje bolesti.

305 Devojčica od aprila 2019. godine boravi na Odeljenju intenzivne nege. Lek „Spinraza" je od jula 2018. godine dostupan u Srbiji, a za sada ga prima 28 pacijenata na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Vidi više na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6448-rfz-d-dg-v-ri-z-sh-s-c-s-d-br-nj-pri-n-l-p-ci-n-i-s-sh-i-bli-s.

sednici održanoj 24. januara, donela odluku o započinjanju lečenja pacijentkinje adekvatnom terapijom.[306]

1.2. Aktivnosti Zaštitnika građana za vreme vanrednog stanja

U vreme kada je proglašeno vanredno stanje jedan broj ljudskih prava je ograničen ili derogioran tako da je uloga Zaštitnika bila od izuzetnog značaja pošto je to institucija koja ima zadatak da reaguje na kršenja ljudskih prava i ukazuje na propuste u propisima ili praksi kojima se ova prava povređuju ili neopravdano ograničavaju. Neposredno posle uvođenja vanrednog stanja u Republici Srbiji Zaštitnik se obratio građanima saopštenjem u kome je naveo da prati poštovanje ljudskih prava u skladu sa trenutnom situacijom, kao i da se time „svakodnevno bavi mobilna ekipa Ombudsmana". U saopštenju je navedeno da je mobilna ekipa sastavljena od predstavnika Odeljenja za hitno postupanje, Sektora za prava lica lišenih slobode i Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, a da terenska ekipa u uslovima vanrednog stanja radi pojačano i celodnevno.[307]

Prema rečima Zaštitnika građana, ovoj instituciji je tokom vanrednog stanja upućen deset puta veći broj pritužbi od uobičajenog broja.[308] O rezultatima rada Zaštitnika tokom vanrednog stanja sačinjen je poseban izveštaj, koji je objavljen u junu.[309]

U Posebnom izveštaju se, između ostalog, navodi da „o poverenju u instituciju Zaštitnika građana posebno svedoči višestruko uvećan broj obraćanja građana tokom vanrednog stanja,[310] a da se njegov rad u tom periodu zasnivao na preventivno-savetodavnim aktivnostima, posredovanju između pritužioca i organa uprave, upućivanju inicijativa za izmenu propisa nadležnim organima, kontrolnim postupcima na terenu i postupanju po pritužbama građana. Navedeno je da je u kontrolnim postupcima „na terenu" vršena provera uslova u kojima se nalaze građani, a posebno ranjive grupe među kojima su deca, osobe sa invaliditetom, Romi, migranti, kao i lica lišena slobode.

306 Vidi saopštenje od 7. februara na sajtu Zaštitnika građana: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6483-rfz-b-zb-di-l-c-nj-d-v-cic-n-d-lju-d-n-p-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-r-nu-p-s-up-n-r-l.

307 Vidi na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6544-r-ns-ip-z-sh-i-ni-gr-d-n-u-usl-vi-v-nr-dn-g-s-nj-r-di-p-c-n-i-c-l-dn-vn.

308 „Deset puta više obraćanja zaštitniku građana tokom vanrednog stanja", *RTS*, 6. maj. Dostupno na: https://www.rts.rs/page/stories/sr/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3134/koronavirus-u-srbiji/3944681/zastitnik-gradjana-zoran-pasalic.html.

309 Vidi na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6645-b-vlj-n-p-s-b-n-izv-sh-ivn-s-i-z-sh-i-ni-gr-d-n-v-nr-dn-g-s-nj.

310 Prema podacima iz izveštaja, 3.673 građana zatražilo je pomoć Zaštitniku telefonom, a 1.029 mu se obratilo pisanim putem.

Izostala je reakcija Zaštitnika građana u normativnoj sferi. Iako je prema Zakonu o Zaštitniku građana ovlašćen da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti zakona, drugih propisa i opštih akata, da predlaže zakone iz svoje nadležnosti, kao i da Vladi, odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima.[311] Ombudsman ova svoja ovlašćenja nije koristio prilikom donošenja brojnih mera, a koje su se odnosile na odstupanja od ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom (sloboda kretanja, pravo na slobodu i bezbednost, pravo na pravično suđenje, posebna prava okrivljenih itd.).

Čak je u jednom slučaju, nakon što je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela Uredbu o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine,[312] kojom je predviđena mogućnost održavanja glavnih pretresa u krivičnim postupcima u kojima se prisustvo okrivljenih ostvaruje putem tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka (tzv. skajp suđenja), a koja je oštro kritikovana od strane predstavnika stručne javnosti,[313] Zaštitnik je – umesto osporavanja ustavnosti ove uredbe – izneo mišljenje da Ministarstvo pravde treba da preduzme i mere radi omogućavanja „alternativnih sredstava i načina komunikacije (Skajp) između okrivljenog i branioca u posebnoj prostoriji",[314] čime se položaj okrivljenih u postupku mogao samo dodatno pogoršati.

U Izveštaju se navodi da je Zaštitnik inicirao i izmenu propisa kada je u pitanju pribavljanje dozvola za kretanje dece sa autizmom i njihovih roditelja tokom zabrane kretanja („policijskog časa"). Zaštitnik se oglasio saopštenjem 7. aprila da se povodom ovog pitanja obratio predsednici Vlade.[315] Međutim iako je došlo do izmena uredaba Vlade kojima je uvedena zabrana kretanja treba napomenuti da su deca sa autizmom i njihovi roditelji dobili mogućnost izlaska tokom policijskog časa tek 14. aprila,[316] mesec dana po uvođenju vanrednog stanja, iako su o teškim posledicama po decu do kojih može doći usled promena njihovih životnih navika i potreba udruženja roditelja i udruženja za zaštitu prava osoba sa invaliditetom upozoravala donosioce odluka još krajem marta.[317]

311 Članovi 18 i 19 Zakona o Zaštitniku građana.

312 *Sl. glasnik RS*, 49/20.

313 Među mnogima, videti tekst nekadašnjeg sudije Ustavnog suda dr Gorana Ilića: https://www.cepris.org/licni-stavovi/ilic-virus-neznanja-nikad-ne-spava/.

314 Vidi više na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–11–11–34–45/6554-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-upuc-n-inis-rs-vu-pr-vd.

315 Vidi na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6560-s-psh-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n.

316 „Vučić: Deca sa autizmom mogu da izađu kad god hoće", *B92*, 14. april. Dostupno na: https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2020&mm=04&dd=14&nav_category=12&nav_id=1675306.

317 „Molba za zaštitu osoba sa autizmom za vreme vanrednog stanja", *N1*, 30. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a583815/Molba-za-zastitu-osoba-sa-autizmom-za-vreme-vanrednog-stanja.html.

Slično je i sa nekim drugim inicijativama koje je Zaštitnik pokretao u vreme vanrednog stanja. Tako, na primer, iako je vanredno stanje proglašeno 15. marta, Zaštitnik je tek krajem aprila uputio predsednici Vlade, Ani Brnabić, inicijativu[318] za izmenu i dopunu Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja, tako da se mere zabrane kretanja propisane tim dokumentom ne odnose na žrtve nasilja u porodici.[319] Kao razlog za podnošenje ove inicijative Zaštitnik je naveo da su tokom vanrednog stanja sve učestaliji slučajevi porodičnog i partnerskog nasilja i da je neophodno da se žrtve nasilja izuzmu iz navedenog dela Uredbe kako bi one napustile svoje domove bez kažnjavanja zbog zabrane kretanja i na taj način zaštitile od nasilnika.

1.3. Postupci kontrole za vreme vanrednog stanja

Tokom vanrednog stanja, Zaštitnik se oglašavao u javnosti u nekoliko slučajeva kršenja prava građana.[320] Tako, 14. aprila, Zaštitnik je pokrenuo postupak kontrole rada Gerontološkog centra u Nišu, ali i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja[321] zbog informacija da je u tom centru došlo do infekcije koronavirusom kod 140 korisnika i četvoro zaposlenih. Zaštitnik je od Gerontološkog centra tražio da mu se u što hitnijem roku dostavi kompletna dokumentacija o okolnostima slučaja, a od ministarstva da se obavi neposredni nadzor Gerontološkog centra, utvrde činjenice i okolnosti i, u zavisnosti od propusta, nalože adekvatne mere.[322] Dan ranije, 13. aprila, PU za Niš je izdala saopštenje[323] u kom obaveštava javnost da je, u saradnji sa Bezbednosno-informativnom agencijom i Višim javnim tužilaštvom u ovom gradu, uhapsila ovlašćeno lice Gerontološkog centra, jer nije preduzeo neophodne mere zaštite od širenja koronavirusa.

---

318 Videti saopštenje Zaštitnika od 30. aprila na sledećem linku: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6588-z-sh-i-ni-gr-d-n-upu-i-inici-ivu-prds-dnici-vl-d-r-publi-srbi.

319 Ovaj stav Zaštitnika zasnovan je u najvećoj meri na saopštenju Specijalnog izvestioca UN za nasilje nad ženama od 27. marta 2020. godine, u kome se posebno naglašava da napori i restriktivne mere usvojene širom sveta u cilju borbe protiv pandemije povećavaju rizik od intenziviranja nasilja u porodici, a naročito u slučajevima ograničenja kretanja.

320 Prema podacima sa sajta Zaštitnika građana, pokrenuti su postupci nadzora nad Centrom za socijalni rad u Pančevu zbog silovanja sedamnaestogodišnje devojčice, kao i u Sremskoj Mitrovici zbog zlostavljanja deteta u hraniteljskoj porodici. Pokrenut je i postupak kontrole Inspektorata za rad Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zbog pogibije radnika na gradilištu u Zrenjaninu.

321 „Zaštitnik građana pokrenuo postupke kontrole rada Gerontološkog centra Niš i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja", 14. april. Dostupno na sajtu Zaštitnika građana: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6571-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-r-nu-p-s-up-n-r-l-r-d-g-r-n-l-sh-g-c-n-r-nish-i-inis-rs-v-z-r-d-z-p-shlj-v-nj-b-r-c-i-s-ci-ln-pi-nj.

322 „Ombudsman pokrenuo kontrolu Ministarstva i Gerontološkog centra u Nišu", *Slobodna Evropa*, 14. april. Dostupno na: https://www.slobodnaevropa.org/a/30553168.html.

323 Saopštenje PU Niš od 13. aprila dostupno na: https://bit.ly/2AeLGzo.

Ipak, adekvatna reakcija Zaštitnika građana izostala je u nekim slučajevima kada se to očekivalo, kao što je npr. hapšenje muzičarke Jovane Popović iz Kikinde[324] i Nikole Todorovića, košarkaša iz Leskovca[325], koji su proveli po dvadesetak dana u pritvoru[326] zbog, kako im je rečeno, kršenja mera samoizolacije, zbog čega se stvorio utisak u javnosti da Zaštitnik građana selektivno reaguje kada su u pitanju vrlo učestala kršenja prava građana u periodu vanrednog stanja.

Inicijativa Ne davimo Beograd uputila je kritike Zaštitniku[327] zbog „sinhronizovanog delovanja i promovisanja poteza vlasti, umesto obavljanja funkcije nezavisnog kontrolora i korektivnog faktora rada organa uprave" i savetovala da se posveti zaštiti prava građana. Zaštitnik se oglasio u medijima povodom saopštenja Inicijative, navodeći da je „javnost dezinformisana" time što su objavljene neistinite informacije o radu te institucije, jer je „Zaštitnik građana u periodu vanrednog stanja intenzivirao svoj rad, čak desetostruko više u odnosu na prethodni period".[328]

Zaštitnik je 16. aprila po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MUP-a.[329] Razlog je bio video snimak dostupan u javnosti u kom se vidi da policijski službenik na zadnjem sedištu službenog vozila šamara privedenog muškarca. Do kraja juna Zaštitnik nije završio ovaj postupak.

Krajem aprila su u sredstvima javnog informisanja i na društvenim mrežama objavljivani snimci koji pokazuju da se tokom večernjih sati za vreme zabrane kretanja širom Beograda i u drugim gradovima Srbije okupljaju grupe građana koji sa stambenih zgrada pale baklje i aktiviraju pirotehnička sredstva velike snage. Tim povodom su objavljene i tvrdnje građana koji su se obraćali policiji prijavljujući kršenje zabrane kretanja u večernjim satima i kršenje Zakona o javnom redu i miru,[330] a da su im predstavnici iz policije odgovarali da policija nije nadležna i upućivala ih na komunalnu policiju. U nekim drugim slučajevima građani su saopštavali da je

324 „Jovana Popović, autorka pesme 'Bagra', puštena na slobodu", *Danas*, 13. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/umetnica-iz-kikinde-jovana-popovic-pustena-na-slobodu/.

325 Jovana Popović, inače autorka antirežimskih pesama, provela je 21 dan u pritvoru u požarevačkoj Zabeli, zbog kršenja mere samoizolacije posle povratka iz inostranstva, iako joj ta mera nije bila zvanično izrečena. Ona je puštena iz pritvora, ali se krivični postupak protiv nje i dalje vodi. Kroz slično je prošao i košarkaš Nikola Todorović, koji je u zatvoru u Pirotu proveo 22 dana.

326 „Košarkaš i za Uskrs u zatvoru jer nije razmatran prigovor", *Direktno*, 17. april. Dostupno na: https://direktno.rs/vesti/hronika/268124/kosarkas-i-za-uskrs-u-zatvoru-jer-nije-razmatran-prigovor.html.

327 Saopštenje od 16. aprila dostupno na sajtu inicijative Ne davimo Beograd: https://nedavimobeograd.rs/zastitnik-gradana-da-stiti-prava-gradana-a-ne-postupke-neodgovorne-vlasti/.

328 „Odgovor Zaštitnika građana na neistinite tvrdnje inicijative Ne davimo Beograd", *Novi magazin*, 16. april. Dostupno na: http://www.novimagazin.rs/vesti/odgovor-zastitnika-gradjana-na-neistinite-tvrdnje-inicijative-ne-davimo-beograd.

329 „Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MUP-a", 16. april. Dostupno na sajtu Zaštitnika: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6573-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-r-nu-p-s-up-n-r-l-z-ni-s-i-i-pr-viln-s-i-r-d-up.

330 Prekršaj iz člana 17 Zakona o javnom redu i miru.

policija izlazila na mesto događaja ali da ništa nije preduzela budući da su policijski službenici utvrdili da građani koji su aktivirali pirotehnička sredstva sa stambenih zgrada i palili baklje imaju dozvole za kretanje koje im je izdao MUP za vreme vanrednog stanja.

U vezi sa navedenim, grupe organizacija civilnog društva, među kojima i Beogradski centar za ljudska prava[331], obratile su se Zaštitniku građana sa zahtevom da neodložno pokrene postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova i utvrdi određene nejasnoće o ovoj pojavi. Prema informacijama koje je Zaštitnik dao *Insajderu,*[332] on je postupak pokrenuo 30. aprila i pre prijema inicijative nevladinih organizacija, a posle pisanja medija o tome. Zaštitnik je zatražio tonske zapise telefonskih razgovora u kojima su građani policiji prijavljivali prekršaje, kao i zapisnike policijskih službenika o postupanju po navedenim prijavama. Zaštitnik je 14. maja dobio odgovor u kome mu je MUP napisao da su policijski službenici u svim slučajevima postupali po prijavama građana, konsultovali nadležna tužilaštva i podnosili prijave u slučajevima u kojima su utvrdili postojanje elemenata nekog kažnjivog dela, da je MUP u periodu od 27. aprila do 4. maja protiv 129 lica podneo zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka zbog kršenja zabrane kretanja, a da su protiv 251 građanina podneli zahteve za pokretanje prekršajnih postupaka zbog prekršaja iz Zakona o javnom redu i miru. Zaštitnik tim odgovorom nije bio zadovoljan pa je istog dana 14. maja zatražio dodatne informacije od MUP-a – opet im je tražio tonske zapise razgovora i zapisnike o postupanju policije, kao i kopije zahteva za pokretanje prekršajnog postupka koji su podnošeni.[333]

Imajući u vidu iskustva prethodnog zaštitnika sa MUP u slučaju „Savamala",[334] čini se da Zaštitnik teško može da utvrdi potencijalnu nepravilnost organa uprave, u ovom slučaju MUP-a, samo pisanim putem – za potrebe dobijanja potpunih i relevantnih informacija poželjno je da izvrši neposredan nadzor, što on do sada nije učinio.

U maju, južnokorejska fabrika „Jura" iz Leskovca, čiji su zaposleni protestovali mesec dana ranije zbog neadekvatnih uslova rada tokom vanrednog stanja usled pandemije virusa, postala je novo žarište zaraze.[335] Udruženi sindikati Srbije „Sloga" istakli su[336] da se zbog nehumanog odnosa nadređenih prema preporukama zdrav-

331 Saopštenje o inicijativi Beogradskog centra za ljudska prava sa grupom organizacija od 4. maja. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/podneta-inicijativa-zastitniku-gradana-za-pokretanje-postupka-kontrole-zakonitosti-i-pravilnosti-rada-mup-a-tokom-zabrane-kretanja/.

332 „Zaštitnik građana pokrenuo kontrolu MUP-a zbog „bakljada", *Insajder*, 6. maj. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/18288/.

333 Informacije dobijene po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. Odgovor je dostupan u arhivi Beogradskog centra za ljudska prava.

334 Više o slučaju „Savamala" dostupno je u *Izveštaj 2017*, str. 248. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2018/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2017.pdf.

335 „Povećava se broj zaraženih radnika Jure u Leskovcu", *Danas*, 17. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/povecava-se-broj-zarazenih-radnika-jure-u-leskovcu/.

336 „Sloga: Jura i vlast odgovorni za povećanje zaraze u Leskovcu", *Danas*, 18, maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/sloga-jura-i-vlast-odgovorni-za-povecanje-zaraze-u-leskovcu/.

stvene struke povećao broj zaraženih u njihovim pogonima, ali i u drugim fabrikama i gradu Leskovcu koji je postalo veliko žarište. Zaštitnik građana pokrenuo je 14. maja postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Inspektorata za rad Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kada je o navedenim okolnostima, pre svega nesprovođenju mera zaštite zdravlja zaposlenih, saznao iz sredstava javnog informisanja.[337]

Zamenica Zaštitnika građana za prava deteta i rodnu ravnopravnost pokrenula je po sopstvenoj inicijativi postupak kontrole rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM) zbog sumnje da je video spotom Srpske napredne stranke, u svrhu predizborne kampanje, došlo do povrede prava deteta, mada je REM u međuvremenu već ukinuo spot SNS što se u javnosti tumačilo kao namerni potez vlasti, kako bi se u javnosti predstavila slika „nezavisnog rada" REM-a.[338]

U maju je Zaštitnik sa predstavnicima medijskih udruženja i asocijacija i novinskih sindikata[339] potpisao Sporazum o uspostavljanju platforme za evidenciju slučajeva ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na novinare i ostale medijske aktere. Kako je naveo, ovaj događaj važi za jedan od najvažnijih u radu ove institucije, posebno imajući u vidu značaj medija u njenom radu, jer „čak 90 odsto postupaka koje se pokreće po sopstvenoj inicijativi jeste zasnovano na saznanjima koje Zaštitnik dobija putem medija".[340]

Predstavnici udruženja novinara, UNS i NUNS, ocenili su prilikom potpisivanja Sporazuma da Platforma predstavlja dobro rešenje jer okuplja sva relevantna udruženja i asocijacije na jednom mestu i pozvali novinare da prijavljuju sve vrste povreda njihovih radnih prava.[341] S obzirom na posebnu zainteresovanost Zaštitnika građana za ovu temu, budući da je ideju o formiranju ove Platforme izneo još u

337 „Odeljenje za hitno postupanje pokrenulo postupak kontrole rada Inspektorata za rad" 14. maj. Dostupno na sajtu Zaštitnika građana na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6601-d-lj-nj-z-hi-n-p-s-up-nj-p-r-nul-p-s-up-n-r-l-r-d-insp-r-z-r-d.

338 „Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole rada REM-a zbog spota SNS", *N1*, 1. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a605443/Zastitnik-gradjana-pokrenuo-postupak-kontrole-rada-REM-a-zbog-spota-SNS.html.

339 Sporazum je potpisan sa Udruženjem novinara Srbije, Nezavisnim udruženjem novinara Srbije, Nezavisnim društvom novinara Vojvodine, Asocijacijom nezavisnih elektronskih medija, Asocijacijom medija, Asocijacijom onlajn medija, Poslovnim udruženjem asocijacije lokalnih i nezavisnih medija „Lokal pres", Sindikatom novinara Srbije (SINOS), Granskim sindikatom kulture, umetnosti i medija „Nezavisnost" i Samostalnim sindikatom zaposlenih u grafičkoj, izdavačkoj, informativnoj delatnosti i kinematografiji Srbije.

340 „Potpisan Sporazum o uspostavljanju platforme za evidenciju slučajeva ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na novinare i ostale medijske aktere", 22, maj. Dostupno na sajtu Zaštitnika građana na: https://www.ombudsman.rs/index.php/2011–12–25–10–17–15/2011–12–26–10–05–05/6617-z-sh-i-ni-gr-d-n-p-pis-s-n-vins-i-udruz-nji-s-ci-ci-i-sindi-i-sp-r-zu-usp-s-vlj-nju-pl-f-r-z-vid-nci-u-sluc-v-ugr-z-v-nj-b-zb-dn-s-i-i-pri-is-n-n-vin-r-i-s-l-di-s-r.

341 „Potpisan Sporazum o uspostavljanju Platforme za evidenciju pritisaka na novinare", *N1*, 22. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a602291/Potpisan-Sporazum-o-uspostavljanju-Platforme-za-evidenciju-pritisaka-na-novinare.html.

leto 2019. godine, zabrinjavajuća je činjenica da upravo ova institucija nije adekvatno reagovala kada je novinarki Ani Lalić tužilac odredio zadržavanje od 48 sati zbog objavljivanja tekstova koji su govorili o lošim uslovima za rad lekara i medicinskog osoblja u KC Vojvodina tokom pandemije koronavirusa.[342] U izjavi za *Nova S* televiziju Zoran Pašalić je istakao da se prvenstveno interesovao za postupanje policije prema Ani Lalić, kao i da se zalaže za poštovanje prava novinara. Izostala je konkretna i nedvosmislena reakcija i osuda hapšenja novinarke, ali što je još opasnije izostala je oštra reakcija na Zaključak o informisanju koji je usvojila Vlada 28. marta 2020. godine, a koji je praktično značio uvođenje cenzure i monopolizovanje informacija tokom vanrednog stanja.[343]

2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je 27. maja 2020. godine svečano obeležila 10 godina rada. Istog datuma se navršio petogodišnji mandat Brankici Janković na mestu Poverenice. Na svečanosti je Poverenica rekla da je ova institucija uradila mnogo u proteklom periodu, ali da je potrebno učiniti još mnogo toga jer „nema stvarne ravnopravnosti sve dok su predrasude i običaji jači od zakona.[344]

Prema članu 28 Zakona o zabrani diskriminacije predlog za izbor Poverenika se utvrđuje većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora za ustavna pitanja, a svaka poslanička grupa ima pravo da Odboru predloži kandidata.[345] Rok u kome Narodna skupština treba da izabere Poverenika iznosi 3 meseca od dana prestanka mandata prethodnog Poverenika. Kandidata za izbor Poverenika može predložiti svaka poslanička grupa. To do sada nije uradila nijedna poslanička grupa iz prethodnog saziva, tako da ostaje da se o izboru novog Poverenika raspravlja tek po konstituisanju novog saziva Narodne skupštine. Ipak, ovakva situacija nije novina kada je u pitanju odnos zakonodavne vlasti prema nezavisnim institucijama. I prilikom isteka mandata Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Rodoljuba Šabića, na izbor novog Poverenika Milana Marinovića čekalo se od 22. decembra 2018. godine do 26. jula 2019. godine.[346]

342 „Novinarki portala Nova.rs određeno zadržavanje do 48 sati", *N1*, 2. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a584626/Novinarki-Nova.rs-odredjeno-zadrzavanje-do-48-sati.html.

343 Zaključak Vlade od 28. marta 2020. godine. *Sl. glasnik RS*, 48/20.

344 „Obeleženo deset godina institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti", *N1,* 27. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a603938/Obelezeno-deset-godina-institucije-Poverenika-za-zastitu-ravnopravnosti.html.

345 „Još nema kandidata za poverenika za zaštitu ravnopravnosti", *Danas*, 18. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/jos-nema-kandidata-za-poverenika-za-zastitu-ravnopravnosti/.

346 Vidi više u *Izveštaj 2019*, III.4.2. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2019.pdf.

Ovakva situacija već je proizvela veoma ozbiljne posledice. Propuštanje zakonodavne vlasti da na vreme izabere novog Poverenika dovela je do toga da će građani mesecima biti bez zaštite od diskriminacije o čemu već svedoče prvi primeri iz prakse. Brojne organizacije koje su podnele pritužbe za zaštitu od diskriminacije, obaveštene su da će se postupci po pritužbama nastaviti tek kada bude izabran novi Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Zbog ovakve situacije grupa od preko 50 nevladinih organizacija apelovala je na sve relevantne aktere da se po formiranju novog saziva Narodne skupštine kao hitno pitanje uvrsti izbor novog Poverenika. U saopštenju koje je objavljeno navodi se da ovakva situacija dodatno viktimizuje sve koji su pretrpeli diskriminaciju i povećava rizik da se diskriminacija nastavi ili ponovi. Takođe, postavlja se pitanje na koji način će Poverenik za zaštitu ravnopravnosti preduzimati procesne radnje u antidiskriminacionim parnicama koje su u toku, što dodatno doprinosi nesigurnosti pravne zaštite od diskriminacije.[347]

2.1. Aktivnosti Poverenika u 2020. godini

Poverenica je, kao i svake godine, blagovremeno podnela Narodnoj skupštini Redovan godišnji izveštaj o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti za 2019. godinu.[348] Nije poznato kada će izveštaj ovog nezavisnog tela biti razmotren, imajući u vidu da je skoro dva meseca u Srbiji trajalo vanredno stanje, a da su ubrzo nakon njenog ukidanja raspisani parlamentarni izbori.

Prema podacima iznetim u desetom Godišnjem izveštaju Poverenica je u 2019. godini dala ukupno 29 preporuka za suzbijanje diskriminacije i unapređenje ravnopravnosti. Slično kao i ranijih godina najviše pritužbi je podneto zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta, na drugom mestu po brojnosti su pritužbe na osnovu pola, a za njima slede pritužbe na osnovu zdravstvenog stanja. Kako se navodi u izveštaju, isti broj pritužbi podnet je u 2019. godini na osnovu starosnog doba i članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama. Slede pritužbe na osnovu bračnog i porodičnog statusa, nacionalne pripadnosti i etničkog porekla, imovnog statusa i seksualne orijentacije, a zatim i manji broj pritužbi koje u sebi sadrže druge osnove diskriminacije. Kada je reč o oblastima diskriminacije, već nekoliko godina prvo mesto drži oblast rada i zapošljavanja, sa trećinom od ukupnog broja podnetih pritužbi. Na drugom mestu su postupci pred organima javne vlasti, zatim oblast obrazovanja, socijalne zaštite, itd.

Opšti utisak je da su vidljivi pozitivni pomaci, ali da se društvena zajednica i dalje suočava sa brojnim izazovima u vezi ostvarivanja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije. Na to ukazuje i veliki broj pritužbi u istim oblastima diskriminacije kao i prema istim grupama građana poslednjih nekoliko godina.

---

347 Saopštenje je dostupno na: https://www.femplatz.org/library/2020–06–16_Zastita_od_diskriminacije_na_pauzi.pdf.

348 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu dostupan na sledećem linku: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-RGI-2019-ZA-NARODNU-SKUPSTINU.pdf.

Poverenica je u januaru objavila i predstavila javnosti Poseban izveštaj o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja[349] i istraživanje „Diskriminacija na tržištu rada".[350] Tom prilikom ona je istakla da se trećina pritužbi svih građana, tokom svih deset godina trajanja institucije Poverenika u Srbiji, odnosi upravo na diskriminaciju pri zapošljavanju, kao i da ne misli da će i tokom ove godine doći do bitnijih promena u toj oblasti. Posebna zabrinutost postoji kada je u pitanju diskriminacija pri zapošljavanju pripadnika romske populacije, koju čini uglavnom relativno mlado stanovništvo.[351] Navedeno istraživanje je pokazalo da čak 31 odsto nezaposlenih ne zna da postoji institucija za zaštitu od diskriminacije, kao i da je potrebno raditi na podizanju svesti o njenoj zabrani, primeni postojećih zakona i veće sveobuhvatne zaštite osnovnih prava nezaposlenih.[352]

U februaru je Poverenica uputila preporuku[353] svim opštinama i gradovima da preduzmu mere i aktivnosti kako bi se obezbedilo veće učešće žena i mladih u političkom i javnom odlučivanju na lokalnom nivou. Naime, Zakon o izboru narodnih poslanika[354] predviđa da 40 odsto žena treba da bude prisutno na svim nivoima vlasti i upravljanja u Srbiji, što u realnosti nije slučaj. Poverenica je u svom saopštenju istakla da veruje da bi implementacija njene preporuke u izbornoj godini podstakla pojavu većeg broja žena i mladih na svim nivoima odlučivanja, što bi uticalo na jačanje njihovih položaja u politici, kao i udela u kreiranju javnih politika. Rezultati ankete[355] koju je sprovela ova institucija pokazuju da je do sada samo 12 žena bilo na funkciji predsednice opština odnosno gradonačelnika. Samo 14 odsto žena bilo je na pozicijama predsednica skupštine opštine ili grada, 19 procenata žena bile

349 Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja dostupan na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2020/01/P%D0%9ES%D0%95B%D0%90N-IZV%D0%95S%D0%A2%D0%90%D0%88-PZZR-%D0%9E-DISKRI%D0%9CIN%D0%90CI%D0%88I-U-%D0%9EBL%D0%90S%D0%A2I-R%D0%90D%D0%90-I-Z%D0%90P%D0%9ESLj%D0%90V%D0%90N%D1%98%D0%90–1.pdf.

350 Istraživanje u celosti dostupno na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2020/01/diskriminacija-na-trzistu-rada-FINAL.pdf.

351 Prema istraživanju Poverenice u okviru projekta „Inkluzija Roma i drugih marginalizovanih grupa", prisustvo diskriminacije na tržištu rada je potvrdilo 92 odsto poslodavaca, 86 odsto nezaposlenih i 84 odsto zaposlenih.

352 „Poverenica: Građani se najviše žale na diskriminaciju u oblasti rada", *N1,* 16. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a561080/Poverenica-Gradjani-se-najvise-zale-na-diskriminaciju-u-oblasti-rada.html.

353 „Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti lokalnim samoupravama za žene i mlade", 21. februar. Dostupno na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%bf%d0%be%d1%80%d1%83%d0%ba%d0%b0-%d0%bc%d0%b5%d1%80%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%b0%d1%80%d0%b8%d0%b2%-d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%be%d0%bf-3/.

354 *Sl. glasnik RS,* 35/00, 57/03 – odluka US, 72/03 – dr. zakon, 75/03 – ispr. dr. zakona, 18/04, 101/05 – dr. zakon, 85/05 – dr. zakon, 28/11 – odluka US, 36/11, 104/09 – dr. zakon i 12/20.

355 „Rodna ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave", Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Beograd, 2017. Dostupno na: http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/01/FINAL_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BA-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%9A%D0%B0-%D0%88%D0%9B%D0%A1.pdf.

su članice opštinskih ili gradskih veća, dok je svega 7,1 odsto žena bilo na poziciji predsednica mesnih zajednica. Slična je situacija i sa učešćem mladih u predstavničkim telima pa tako, samo 1,8 odsto mladih je bilo na mestu predsednika opštine ili grada, 5 odsto na mestu odbornika u skupštinama opština i gradova, dok na mestu predsednika skupštine opštine ili grada nema mladih osoba.[356]

Još jedna preporuka Poverenice upućena Republičkom zavodu za socijalnu zaštitu ticala se opština i gradova u vezi uspostavljanja i pružanja usluga ličnog pratioca deci sa invaliditetom, putem zahteva i obraćanja Republičkom zavodu za socijalnu zaštitu. Razlog je bila činjenica da se veliki broj građana obraćalo Poverenici ukazujući da pojedine jedinice lokalnih samouprava nemaju ustanovljenu uslugu ličnog pratioca deteta.[357]

Izjavu ministra zdravlja, Zlatibora Lončara, da „vodi politiku da Crnogoraca ne bude u njegovom resoru" i da u Srbiji na mnogo vodećih mesta ima Crnogoraca „koji ne znaju da pričaju srpski",[358] Poverenica je osudila kao diskriminatornu. Ona je istakla da je takav stav u suprotnosti sa Ustavom i principima ravnopravnosti, da su izjave poput izjave ministra zdravlja štetne po ugled države, kao i da mogu delovati uznemirujuće na građane, posebno kada je izgovore nosioci javnih funkcija na kojima leži odgovornost i obaveza da promovišu toleranciju, razumevanje i ravnopravnost. Tim povodom se oglasio[359] i sam ministar Lončar, koji je naglasio da „mu je žao ukoliko se neko našao uvređenim ili diskriminisanim" jer svi znaju da on nije čovek koji „mrzi ili koji bi, ne daj Bože, nekog diskriminisao, to apsolutno ne stoji". Ministar je dodao i da „živimo u vremenu kada je svaka izjava podložna manipulaciji, spinovanju, vađenju iz konteksta".[360]

Poverenica je takođe reagovala upozorenjem[361] zbog naslovnih strana novinskih listova *Srpski telegraf* i *Informer*, kao i teksta na portalu *Alo.rs*, kojima su se pre-

356 „Janković: Manje od 20 odsto žena na rukovodećim funkcijama u odnosu na muškarce", *Danas*, 10. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/jankovic-manje-od-20-odsto-zena-na-rukovodecim-funkcijama-u-odnosu-na-muskarce/.

357 „Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti opštinama i gradovima za uspostavljanje i pružanje usluge ličnog pratioca deci", 21. februar. Dostupno na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%bf%d0%be%d1%80%d1%83%d0%ba%d0%b0-%d0%bc%d0%b5%d1%80%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d0%be%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%b0%d1%80%d0%b8%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%be%d0%bf-2/.

358 „Lončar: Na mnogo vodećih mesta imamo Crnogorce koji nisu srpski naučili", *N1*, 6. februar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a567200/Loncar-Na-mnogo-vodecih-mesta-imamo-Crnogorce-koji-nisu-srpski-naucili.html.

359 „Lončar se oglasio posle kritika na račun njegove izjave o Crnogorcima", *RTS*, 7. februar. Dostupno na: https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3843873/loncar-se-oglasio-posle-kritika-na-racun-njegove-izjave-o-crnogorcima.html

360 „Poverenica za zaštitu ravnopravnosti: Izjava ministra Lončara o Crnogorcima uvredljiva i diskriminatorna", *Insajder*, 7. februar. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/16863/.

361 „Upozorenje za javnost povodom neprimerenog izveštavanja medija", 9. januar. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/upozorenje-za-javnost-povodom-nepr-izv-medija/.

nosile izjave otmičara dvanaestogodišnje devojčice, Ninoslava Jovanovića, u kojima su izneti detalji otmice i zlostavljanja njegove žrtve i upozorila da detalji gnusnog zlodela ne predstavljaju informaciju od javnog interesa već zloupotrebu medijskog prostora i kršenje Kodeksa novinara Srbije.[362]

2.2. Aktivnosti Poverenika za vreme vanrednog stanja

Prema dostupnim podacima, za vreme trajanja vanrednog stanja, koje je uvedeno u Srbiji zbog sprečavanja širenja zaraze SARS-CoV-2, Poverenica je uputila šest preporuka mera, i sve su se ticale unapređenja položaja pojedinih kategorija građana koje su usled novonastale situacije u posebno teškom položaju i u riziku od diskriminacije. Neke od njih su mere podrške žrtvama nasilja u porodici,[363] mere za snabdevanje električnom energijom starijih i socijalno ugroženih,[364] kao i mere za unapređenje položaja Roma u romskim naseljima.[365] Takođe, analizom informativnih i drugih emisija koje se odnose na navedeno stanje, utvrđeno je da pojedine vesti koje prenosi Radio televizija Vojvodina nisu prilagođene i dostupne osobama sa oštećenim sluhom, zbog čega je toj ustanovi preporučeno da omogući emitovanje u pristupačnim formatima korišćenjem titlova i/ili znakovnog jezika.[366] Iz istih razloga, preporuka je upućena i Radio televiziji Srbije.[367]

Pored toga, u maju je Poverenica uputila preporuku mera[368] Vladi povodom Programa ekonomskih mera[369] za podršku privredi Srbije pogođenoj posledicama epidemije koronavirusa, kojim je predviđeno četiri seta mera u cilju očuvanja zapo-

362 „Niko, nadam se, ne želi Srbiju u kojoj će kršenje prava deteta postati normalno", *Cenzolovka*, 14. januar. Vidi više na: https://www.cenzolovka.rs/etika/niko-nadam-se-ne-zeli-srbiju-u-kojoj-ce-krsenje-prava-deteta-postati-normalno/.

363 „560–2020 Preporuka mera u vezi dozvola za kretanje, rada linija za pomoć i podršku, nasilja u porodici", 15. april. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-u-vezi-dozvola-za-kretanje-rada-linija-cir/.

364 „550–2020 Preporuka mera za snabdevanje električnom energijom starijih i socijalno ugroženih", 9 april. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-za-snabdevanje-el-energijom-cir/.

365 Poverenici se obratila Stalna konferencija romskih udruženja – Liga Roma i ukazala na ozbiljne probleme sa kojima se suočavaju pripadnici romske nacionalne manjine, nakon proglašenja pandemije virusa SARS-CoV-2. Vidi više o preporuci br. 596–2020 od 21. aprila na: http://ravnopravnost.gov.rs/polozaj-roma-u-romskim-nas-cir/.

366 „340–2020 Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti RT Vojvodine" 27. mart. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/340–2020-preporuka-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-rt-vo-cir/.

367 „339–2020 Preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti RT Srbije", 27. mart. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/339–2020-preporuka-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-rts-cir/.

368 Tekst preporuke od 7. maja dostupna na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-vladi-povodom-programa-ekonomskih-mera/.

369 O programu ekonomskih mera videti više na sajtu Ministarstva privrede Republike Srbije: https://privreda.gov.rs/program-ekonomskih-mera-za-smanjivanje-negativnih-efekata-prouzrokovanih-pandemijom-virusa-kovid-19-i-podrsku-privredi-srbije/.

slenosti u toku trajanja vanrednog stanja, kao i podrške privrednim subjektima kojima je otežano poslovanje tokom vanrednog stanja. Poverenici je upućeno više pritužbi i dopisa od strane građana i strukovnih udruženja zbog toga što Programom nisu na jednak način obuhvaćene sve kategorije građana, posebno kao najpogođenije decu, žene, posebno one koje su starije od 45 godina, zatim neformalno zaposlene i nezaposlene osobe, među kojima su posebno pogođeni Romi, kao i samostalne umetnike i članove poljoprivrednih domaćinstava.

Usled uvedene zabrane kretanja za vreme vanrednog stanja, mnoge osetljive grupe građana su se našle u posebno teškom položaju. Poverenica je obavestila javnost da je podnela inicijativu kojom je predložila načine rešavanja kretanja personalnih asistenata osoba sa invaliditetom koji pružaju uslugu u večernjim časovima. Pored usluga personalnih asistenata, inicijativom su obuhvaćene usluge pomoći i podrške koje pružaju neformalni negovatelji, srodnici i prijatelji koji ne žive u zajedničkom domaćinstvu sa osobama sa invaliditetom. Inicijativa je podneta 26. marta, a usvojena 5. aprila 2020. godine.[370]

Iz sličnih razloga, Poverenica je uputila inicijativu Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da se roditeljima i starateljima dece, deci i odraslim osobama sa autizmom tokom opšte zabrane kretanja dozvoli kretanje u ograničenom vremenu, u blizini mesta stanovanja, za potrebe održavanja dnevne rutine i navika koja je važna osobama sa autizmom. U inicijativi su predložena moguća rešenja za ovo pitanje kao i uključenost centara za socijalni rad u slučaju da roditelji ili staratelji osoba sa autizmom obole od virusa SARS-CoV-2.[371]

Pored navedenih, Poverenica je tokom aprila podnela još pet zakonodavnih inicijativa nadležnim organima, a koje se tiču položaja određenih grupa građana za vreme vanrednog stanja. Poverenica je najveći broj inicijativa pokrenula povodom obraćanja nevladinih organizacija i građana ovoj instituciji. Jedna od takvih je inicijativa za izmenu Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja za žrtve porodičnog i partnerskog nasilja[372] kao i inicijativa Ministarstvu unutrašnjih poslova povodom kažnjavanja osoba obolelih od demencije zbog kršenja zabrane kretanja.[373]

370 „Usvojena Inicijativa Poverenice za kretanje personalnih asistenata i neformalnih negovatelja", 5. april. Dostupno na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/.

371 „Inicijativa – kretanje osoba sa autizmom", 13. april. Dostupno na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/inicijataiva-kretanje-osoba-sa-autizmom-cir/.

372 Poverenici su se dopisom obratile predstavnice Odbora za ljudska prava Vranje i Udruženja Romkinja OSVIT-Niš, ukazujući na probleme sa kojima se suočavaju žrtve porodičnog nasilja za vreme trajanja vanrednog stanja. Vidi inicijativu upućenoj Vladi RS od 24. aprila na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/.

373 Poverenica je 13. aprila uputila inicijativu MUP-u povodom medijskih navoda o slučajevima kažnjavanja osoba starijih od 65 godina zbog kršenja zabrane kretanja, koji zbog svog zdravstvenog stanja očigledno nisu u mogućnosti da shvate značaj navedene mere, kao i obavezu njenog poštovanja. Vidi više na sajtu Poverenice: http://ravnopravnost.gov.rs/inicijativa-mup-povodom-kaznjavanja-osoba-obolelih-od-dem-cir/.

Poverenica se 25. aprila oglasila u javnosti upozorenjem povodom seksističkih komentara urednika lista *Informer*, Dragana Vučićevića, upućenoj novinarki televizije *N1*, Žaklini Tatalović, na društvenoj mreži Tviter. Putem ove socijalne platforme, Poverenica je pozvala novinarku da podnese pritužbu zbog diskriminacije. Tome je prethodila molba članova Stranke slobode i pravde, kojom su tražili od Poverenice da „zaustavi urednika Informera" u takvim postupcima.[374]

3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Petnaesti po redu Godišnji izveštaj[375] o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i jedanaesti o sprovođenju Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za 2019. godinu, Poverenik je podneo Narodnoj skupštini u martu ove godine.[376] Izveštaj obeležava prvu godinu mandata Milana Marinovića kao Poverenika, koji je u julu 2019. godine postavljen na tu poziciju na period od sedam godina, bez prethodno održane javne rasprave i detaljnog razmatranja svih predloženih kandidata.[377]

Kako se navodi u samom izveštaju, u 2019. godini promenjena je i višegodišnja praksa Narodne skupštine nerazmatranja izveštaja Poverenika u plenumu – od dosadašnjih četrnaest izveštaja o primeni zakona koji su u nadležnosti ove institucije, razmatrana su samo tri, 2010, 2012. i 2013. godine. Inače, Narodna skupština je godinama unazad propuštala da razmotri i godišnje izveštaje drugih nezavisnih tela, a samim tim je ujedno i kršila svoju zakonsku obavezu.

Međutim, prema podacima iz Godišnjeg izveštaja, izazovi sa kojima se suočava institucija Poverenika još uvek postoje, odnosno, stanje po pitanju zaštite podataka o ličnosti i pristupu informacijama od javnog značaja nije se značajno promenilo ni u 2019. godini, te se ne može oceniti kao zadovoljavajuće. Još uvek se veoma teško ostvaruje pravo na slobodan pristup informacijama bez intervencije Poverenika, a često državni organi to pravo uskraćuju i nakon žalbe koju uloži Poverenik. Takvo postupanje predstavnika državnih organa prema građanima u izveštaju je ocenjeno kao „neodgovorno i neracionalno" jer davanje informacija po saznanju za žalbu zna-

374 „Poverenica osudila tvitove Vučićevića i pozvala novinarku N1 da podnese pritužbu", *N1*, 25. april. Vidi više na: http://rs.n1info.com/Vesti/a592866/Povorenica-osudila-tvitove-Vucicevica-i-pozvala-novinarku-N1-da-podnese-prituzbu.html.

375 Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za 2019. godinu, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, mart 2020. godine. Dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestaj-za2019.pdf.

376 Vidi saopštenje na sajtu Poverenika: https://bit.ly/2Anu9oW.

377 Vidi više o izboru novog Poverenika u: *Izveštaj 2019*, III.4.2.1.

či da nije ni bilo suštinskih razloga za nepostupanje. Informacije se uskraćuju pod izgovorom da su poverljive, ili da bi davanje informacija povredilo nečiju privatnost, a kako se navodi, Poverenik nije u mogućnosti da proveri da li neka institucija zaista ne raspolaže određenom traženom informacijom.

Pored toga, neki od slučajeva u kojima je Poverenik tokom 2019. godine tražio od Vlade da dostavi podatke su informacije o troškovima uređenja građevinskog zemljišta na lokaciji gde se gradi „Beograd na vodi",[378] kao i koliko je novca iz budžeta Ministarstvo privrede uplatilo avio-kompaniji „Er Srbija". Ova su pitanja i posle obraćanja Vladi ostala bez odgovora. Državni organi su ignorisali ili odbijali da odgovore na pitanja o finansiranju i privatizaciji medija. Izostali su i oni koji se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine koji, kako se navodi, spadaju u kategoriju „privilegovanih" informacija, tj. informacija koje moraju biti dostupne javnosti. Neka od tih pitanja su bila o gradnji na Savskom nasipu i gondoli na Kalemegdanu.

Kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti, Poverenik je u Godišnjem izveštaju ocenio da novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, koji je počeo da se primenjuje sredinom 2019. godine, sadrži brojne nedostatke. Primera radi, pitanja video nadzora o kom je bilo dosta spekulisanja u javnosti, nisu uređena ovim zakonom. Pored toga, u više slučajeva utvrđeno je da su lični podaci građana zloupotrebljeni.[379]

3.1. Aktivnosti Poverenika u prvih šest meseci 2020. godine

Prema statističkim podacima dostupnim na sajtu Poverenika, od 1. januara do 30. juna 2020. godine, služba Poverenika primila je ukupno 4.095 predmeta.[380] Što se tiče broja rešenih predmeta, bilo ih je ukupno 4.900 od početka godine zaključno sa 30. junom. Preostalih predmeta u radu ukupno je 3.247, od čega se 2.933 odnosi na pristup informacijama, 275 na zaštitu podataka o ličnosti, a 39 na saradnju u obe oblasti Poverenika.[381]

Dan zaštite podataka o ličnosti, 28. januara, obeležen je i ove godine u organizaciji Poverenika. Tom prilikom je istaknuto da je novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti nametnuo nove obaveze organima vlasti i Povereniku, kao i da period prilagođavanja od devet meseci nije bio dovoljan da se svi nadležni adekvatno pripreme

378 Vidi više u: *Izveštaj 2019,* III.4.2.2.

379 Primera radi, u 2019. godini, Poverenik je pokrenuo postupak kontrole rada Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje u Novom Sadu jer su zaposleni te institucije davali podatke o osiguranicima neovlašćenim licima. Postupak je pokrenut i u vezi sa radom Kliničkog centra Vojvodine zbog otkrivanja podataka o jednom pacijentu.

380 U januaru, služba Poverenika primila je ukupno 1.508 predmeta, u februaru 1.018, u martu 80, u aprilu ukupno 258, u maju 500, a u junu 731 predmet. Navedene informacije dostupne su na sajtu Poverenika: https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/mesecni-statisticki-izvestaji.html.

381 Videti više na zvaničnom sajtu Poverenika.

za njegovu primenu. Poverenik je podsetio i da je zbog očekivanih poteškoća u praksi tražio odlaganje primene Zakona, ali da to nije prihvaćeno.

U periodu predizborne kampanje, dok se, zbog uvođenja vanrednog stanja ona nije prekinula, a najavljeni izbori otkazani, Poverenik se oglasio u javnosti povodom kampanje „od vrata do vrata". Namera je bila da se skrene pažnja političkim strankama na poštovanje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kao i da podaci o političkom mišljenju predstavljaju posebnu vrstu ličnih podataka čija je obrada restriktivna.[382] Sa druge strane, apelovano je na građane da, u slučaju povrede svojih prava, mogu da se obrate instituciji Poverenika podnošenjem pritužbe.

Na inicijativu SHARE fondacije,[383] Poverenik se obratio[384] kompaniji *Google* s ciljem da, kao rukovalac podataka o ličnosti, shodno Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti[385], odredi u pismenom obliku svog predstavnika u Republici Srbiji, što je i formalno učinjeno 21. maja 2020. godine.[386] Predstavniku kompanije *Google* u Srbiji će Poverenik, ili bilo koja druga osoba, moći da se obrati vezano za sva pitanja koja se tiču obrade podataka o ličnosti, a u cilju obezbeđivanja poštovanja zakonskih odredbi. Ovakvo postupanje je u skladu sa postojećim standardom koji je postavila Evropska unija usvajanjem Opšte uredbe o zaštiti podataka (GDPR), čiji model načelno prati i Srbija kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti koji se primenjuje od avgusta 2019. godine.

Poverenik je u januaru podneo krivičnu prijavu protiv lica osumnjičenog da je neovlašćenim licima učinio dostupnim iskaz Ninoslava Jovanovića, osumnjičenog za otmicu maloletne M. K. Poverenik navodi da je sproveo postupak nadzora u Višem javnom tužilaštvu u Nišu gde je utvrđeno da su osumnjičenog saslušavala službena lica MUP i Višeg javnog tužilaštva Niš u prisustvu branioca po službenoj dužnosti.[387]

---

382 „Poverenik: Građani mogu da tuže stranke koje imaju njihove lične podatke", *021*, 1. mart. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Izbori-2020/235598/Poverenik-Gradjani-mogu-da-tuze-stranke-koje-imaju-njihove-licne-podatke.html.

383 „SHARE doveo Google u Srbiju", 22. maj. Dostupno na internet sajtu SHARE fondacije: https://www.sharefoundation.info/sr/share-doveo-google-u-srbiju/.

384 Videti saopštenje Poverenika od 22. maja na: https://bit.ly/3fsLqMu.

385 Prema članu 44 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, predstavnici rukovaoca ili obrađivača koji nemaju sedište u Republici Srbiji su dužni to da učine, osim u slučajevima bliže predviđenim istim zakonom. Rukovalac, odnosno obrađivač ovlašćuje predstavnika kao lice kome se, uz rukovaoca ili obrađivača, odnosno umesto njih, lice na koje se podaci odnose, Poverenik ili drugo lice može obratiti u pogledu svih pitanja u vezi sa obradom podatka o ličnosti, a u cilju obezbeđivanja poštovanja odredbi zakona.

386 Za predstavnike kompanije *Google* u RS postavljeni su BDK advokati iz Beograda. Vidi više na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/razno/GoogleLLCletter-21052020.pdf.

387 „Poverenik podneo krivičnu prijavu zbog objavljivanja iskaza Ninoslava Jovanovića", *N1*, 20. januar. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a562172/Poverenik-podneo-krivicnu-prijavu-zbog-objavljivanja-iskaza-Ninoslava-Jovanovica.html.

3.2. Aktivnosti Poverenika za vreme vanrednog stanja

Pre zvaničnog proglašenja vanrednog stanja zbog sprečavanja širenja virusa SARS-CoV-2, Poverenik je primao veći broj žalbi izjavljenih zbog „ćutanja" zdravstvenih i prosvetnih ustanova po zahtevima kojima su tražene informacije o opremljenosti tih ustanova za borbu protiv širenja koronavirusa. Poverenik je svojim oglašavanjem u javnosti naglasio da su informacije kojima raspolaže neki organ vlasti, a koji se odnose na ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine hitnog karaktera i da je interes javnosti da zna po tom pitanju opravdan.[388] Samo nekoliko dana ranije, on je upozorio medije da ne objavljuju podatke o osobama obolelim od koronavirusa, posebno usled pojave senzacionalističkih vesti o državljanima Srbije koji su zaraženi, čime se ugrožava njihova privatnost i dostojanstvo.[389]

Kada je doneta odluka o proglašenju vanrednog stanja (15. marta), veći broj lica obratio se instituciji Poverenika sa različitim pitanjima koja su u njegovoj nadležnosti. Tim povodom, Poverenik je podsetio javnost da u periodu vanrednog stanja pravo na pristup informacijama od javnog značaja nije suspendovano, ali da njegovo ostvarenje treba prilagoditi novonastalim okolnostima. Pored pojašnjenja koja se tiču obaveznog poštovanja konkretnih odredbi Zakona, on je naglasio da prioritet treba da imaju informacije koje se odnose na stanje i zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, kao i na druga slična pitanja.[390]

Od proglašenja vanrednog stanja Povereniku su se često obraćali roditelji čijoj deci prosvetni radnici traže dostavljanje obaveštenja o zdravstvenom stanju njih i njihove porodice, pod izgovorom da to zahtevaju školske uprave i nadležno ministarstvo. Tim povodom, Poverenik se obratio nadležnom Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja apelujući ne samo na prosvetu, već i na čitavu javnost, posebno medije i organe javne vlasti, da za vreme pandemije koronavirusa vode računa da svojim aktivnostima ne povređuju pravo na privatnost obolelih građana.[391]

Putem društvenih mreža se za vreme vanrednog stanja nudila „pomoć" jednom broju građana jer su oni u izolaciji. Navedena pomoć podrazumevala je davanje ličnih podataka kao što su JMBG, broj lične karte, brojevi tekućih računa i kreditnih kartica i dr. Zbog toga je Poverenik, imajući u vidu moguće zloupotrebe, upozorio građane, a posebno starije, da ne daju svoje lične podatke nepoznatim osobama. Umesto toga, savetovao im je da se direktno obrate organu ili instituciji koji su navedeni u tom „obaveštenju" preko brojeva telefona koji su zvanično i javno objavljeni.[392]

388 „Informacije o koronavirusu su hitnog karaktera", 11. mart. Dostupno na: https://bit.ly/2zstGBj.

389 „Poverenik upozorava medije da ne objavljuju podatke o ličnosti obolelih od koronavirusa", 9. mart. Dostupno na: https://bit.ly/2YYmBDa.

390 „Pristup informacijama od javnog značaja za vreme vanrednog stanja", 20. mart. Dostupno na sajtu Poverenika: https://bit.ly/3cso1tx.

391 „Povereniков apel u odnosu na zaštitu podataka o zdravstvenom stanju učenika", 19. mart. Vidi sajt Poverenika: https://bit.ly/3crbPJN.

392 Saopštenje Poverenika od 30. marta dostupno na: https://bit.ly/2WsxpYF.

Kada je u pitanju obrada podataka o ličnosti u vreme vanrednog stanja, Poverenik je u saopštenju istakao da su u trenutnim okolnostima neka prava ograničena, ali da to nije slučaj sa pravom na zaštitu podataka o ličnosti. U tom smislu, rukovaoci i obrađivači informacija i u periodu vanrednog stanja imaju obavezu da svoje aktivnosti obavljaju u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i drugim propisima kojima je uređena ta materija. Oni su dužni da vode računa o tome da za svaku obradu podataka o ličnosti mora postojati odgovarajući pravni osnov i svrha, a da se mogu obrađivati samo podaci koji su primereni, bitni i ograničeni na ono što je neophodno za postizanje svrhe obrade. Takođe, lica čiji se podaci obrađuju moraju biti upoznata sa obradom, kao i da se u slučajevima neovlašćene i nezakonite obrade podataka moraju preduzimati adekvatne mere zaštite i primenjivati druga načela obrade.[393]

Poverenik je obavestio javnost o saopštenju Međunarodne konferencije poverenika za informacije (ICIC), u čijem radu i on učestvuje, u kojem se ukazuje na važnost ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja za vreme trajanja pandemije koronavirusa.[394] Tom prilikom, Poverenik je podsetio da je i pre proglašenja vanrednog stanja ukazivao na značaj ostvarivanja ovog prava, pogotovo na pristup onim informacijama koje su u vezi sa sprečavanjem virusa jer postoji opravdan interes javnosti da sazna te informacije.

Vlada je 28. marta donela Zaključak[395] o informisanju stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2, kojim se propisuje da su za davanje informacija o virusu, kao i za prikupljanje podataka o infekciji, zaduženi isključivo predsednica Vlade ili Krizni štab odnosno osobe koje štab za to ovlasti. Ovaj zaključak izazvao je veliko negodovanje u javnosti, posebno u novinarskim krugovima i organizacijama civilnog sektora. Tako, u saopštenju za javnost grupe nevladinih organizacije, između ostalog, ukazano je na neophodnost da, ne samo institucije na nivou Republike Srbije, već i na pokrajinskom nivou i na lokalu (gradonačelnici, štabovi za vanredne situacije itd.), kao i zdravstvene ustanove i zdravstveni radnici, saopštavaju javnosti informacije koje mogu biti od značaja za suzbijanje infekcije jer od pravovremene reakcije relevantnih institucija i ustanova zavise zdravlje i životi ljudi.[396] Kritikujući Zaključak, pravnici ali i predstavnici strukovnih udruženja novinara su istakli da takva vrsta centralizacije informisanja predstavlja cenzuru i drastično narušavanje Ustavom zajamčenih prava i sloboda – slobode izražavanja, slobode medija, prava na obaveštenost.[397] Poverenik nije izneo

393 Shodno članu 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

394 Saopštenje ICIC-a i Poverenika od 16. aprila videti na sajtu Poverenika: https://bit.ly/2ziPfUQ.

395 *Sl. glasnik RS*, 48/20.

396 Saopštenje dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/institucije-drzave-da-se-bore-protiv-koronavirusa-a-ne-slobode-medija/.

397 „Struka upozorava: Centralizovanje informisanja je kršenje Ustava i zakona", *N1*, 1. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a584488/Struka-upozorava-Centralizovanje-informisanja-je-krsenje-Ustava-i-zakona.html.

svoj stav, niti dao bilo kakav komentar o spornom Zaključku Vlade i pokušaju da se suspenduje pravo građana na obaveštenost na način koji je mogao ugroziti život i zdravlje ljudi.

Prijavljivanje za jednokratnu novčanu pomoć države svim punoletnim građanima Srbije zbog posledica nastalih usled pandemije virusa SARS-CoV-2, u dinarskoj protivvrednosti od 100 evra, počelo je, prema informacijama Ministarstva finansija, 15. maja i trajalo do 5. juna.[398] Za prijavu, preko Uprave za trezor ili telefonskim putem, bilo je potrebno da građanin dostavi broj lične karte, matični broj, ime banke u kojoj ima račun ili u kojem želi da mu se otvori namenski račun, bez davanja imena i prezimena. Pošto je u pitanju davanje podataka na osnovu kojih se verifikuje identitet građanina, njihova obrada otvorila je pitanje i upotrebe i moguće zloupotrebe. Takođe, nije bilo do kraja jasno ko su ljudi koji će uzimati podatke i da li su obučeni o načinu postupanja sa ličnim podacima, kao i šta će biti sa tim podacima kasnije, da li su moguće greške i sl. Poverenik je istakao da su zloupotrebe moguće i ukazao da ostavljanje svih traženih podataka građana nije neophodno. Naveo je i da bi mogućnost zloupotrebe bila smanjena ukoliko budu traženi osnovni podaci, kao što su ime i prezime i eventualno broj računa na koji treba uplatiti predviđeni iznos, a da zahtev za većim brojem podataka ne bi bio u skladu sa zakonski propisanom minimizacijom podataka.[399] SHARE fondacija se takođe oglasila i iznela stav da nije jasno zbog čega je neophodno dostavljanje i matičnog broja građanina budući da je broj lične karte bolji identifikator jer je potpuno nasumične prirode, dok matični broj sadrži i druge individualne podatke.[400]

4. Agencija za borbu protiv korupcije

Evropska komisija objavila je u junu svoj novi, šestomesečni radni dokument o stanju u vezi sa poglavljima 23 i 24,[401] takozvani *non-paper*, u kom je stanje u Srbiji po pitanju korupcije opisala kao još uvek problematično.[402] Kada je reč o borbi protiv korupcije, u dokumentu se navodi kašnjenje u usvajanju izmenjenih Zakona o

398 Penzioneri i korisnici novčane socijalne pomoći nisu morali da se prijavljuju jer je tim kategorijama građana novac automatski uplaćivan.

399 „Na 'putu do 100 evra' građane vrebaju moguće zloupotrebe ličnih podataka", *N1*, 2. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a595309/Na-putu-do-100-evra-gradjane-vrebaju-moguce-zloupotrebe-licnih-podataka.html.

400 „SHARE: Za isplatu 100 evra dovoljan broj lične karte, nejasno zbog čega se traži i JMBG", *021*, 7. maj. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/242677/SHARE-Za-isplatu-100-evra-dovoljan-broj-licne-karte-nejasno-zbog-cega-se-trazi-i-JMBG.html.

401 *Non-paper* o stanju u poglavljima 23 i 24 dostupan je na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_jun_20_srpski.pdf.

402 „EK o stanju u Srbiji: Pretnje i nasilje nad novinarima, korupcija ostaje problem", *N1*, 15. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a610236/EK-o-stanju-u-Srbiji-Pretnje-i-nasilje-nad-novinarima-korupcija-ostaje-problem.html.

finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, a napominje se da je usvojen novi Zakon o poreklu imovine, koji se mora primenjivati bez diskriminacije i koruptivnog uticaja. Takođe, ocenjuje se da situacija u sektorima koji su posebno podložni korupciji ostaje uglavnom nepromenjena.[403]

Takođe, u objavljenom izveštaju Grupe država protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) za 2019. godinu, konstatovano je da Srbija do kraja 2019. godine nije primenila sedam od 17 preporuka GRECO, dok je 10 preporuka delimično primenila. Naime, u izveštaju su procenjivane mere koje su članice GRECO preduzele na sprečavanju korupcije poslanika, sudija, tužilaca, nosilaca funkcija u izvršnoj vlasti i pripadnika bezbednosnih agencija. Prema izveštaju, Srbija je jedna od tri članice, uz Češku i BiH, koje nisu u potpunosti primenile nijednu preporuku za sprečavanje korupcije poslanika, sudija i tužilaca, a među jedanaest za sprečavanje korupcije sudija.[404] Tim povodom se oglasilo Ministarstvo pravde saopštenjem[405] da nisu tačne informacije koje su se pojavile u medijima i da „ne postoji 17 preporuka GRECO upućenih Srbiji, već ukupno 13 i da se taj broj nije promenio".

Izveštaj Stejt departmenta o stanju ljudskih prava u Srbiji za 2019. godinu[406] sadrži mnoge zamerke kada je u pitanju rasprostranjenost i nekažnjavanje korupcije. Kako se navodi u izveštaju, Srbija je procesuirala slučajeve korupcije na nižem nivou, ali je bila manje uspešna kada su slučajevi korupcije ukazivali na umešanost političara na najvišim pozicijama. U javnosti je rasprostranjeno mišljenje da se zakoni ne sprovode dosledno i sistematski i da nisu jednaki za sve, pa tako političari ostaju nekažnjeni zbog koruptivnih radnji.

Korupcija u policiji i njeno nekažnjavanje ostali su veliki problem uprkos određenom napretku koji je napravljen u pravcu pozivanja zvaničnika na odgovornost. Kada je u pitanju borba protiv korupcije, potvrđuje se postojanje zakonskog okvira za to, ali se zaključuje da antikorupcijskim telima nedostaje adekvatno osoblje. Ističe se da je problem što ona nisu uključena u rad pravosudnih organa što sprečava deljenje informacija i dokaza sa tužilaštvom. Jedan od zaključaka je i da bi novi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije mogao da poboljša situaciju u radu Agencije jer nacrt novog zakona predviđa određena poboljšanja u odnosu na prethodnu verziju, kao što je razjašnjenje nadležnosti Agencije i proširenje preventivnih mera.[407]

403 U pitanju su javne nabavke, infrastrukturni projekti, zdravstvo, obrazovanje, prostorno planiranje i javna preduzeća.

404 „Izveštaj GRECO: Srbija nije primenila sedam od 17 preporuka, 10 delimično", *N1*, 3. jun. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a606149/Izvestaj-GRECO-Srbija-nije-primenila-sedam-od-17-preporuka-10-delimicno.html.

405 Saopštenje Ministarstva pravde od 3. juna dostupno na: https://www.drzavnauprava.gov.rs/sr/vest/30012/-13-preporuka-greko-a-za-srbiju.php.

406 Izveštaj dostupan na engleskom jeziku na: https://www.state.gov/reports/2019-country-reports-on-human-rights-practices/serbia/.

407 „Stejt department o Srbiji: Zabrinjava korupcija u svim sferama života", *KRIK*, 12. mart. Dostupno na: https://www.krik.rs/stejt-department-o-srbiji-zabrinjava-korupcija-u-svim-sferama-zivota/.

Agencija je 31. marta podnela Narodnoj skupštini redovan godišnji izveštaj o radu za 2019. godinu.[408] Prema navodima iz izveštaja, Agencija je tokom prethodne godine ostvarila bolje rezultate i efikasnije primenila preventivne mehanizme što je dovelo, između ostalog, i do jačanja ličnog integriteta funkcionera, kao i do jačanja institucionalnog integriteta. Kao nezavisni organ, koji bi trebalo da ima preventivnu funkciju u suzbijanju i borbi protiv korupcije, tokom 2019. godine Agencija se suočila sa brojnim slučajevima kršenja odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Prema navodima Agencije, u pitanjima isključive nadležnosti[409] zbog povreda odredaba Zakona o Agenciji, pokrenuto je ukupno 866 postupaka i izrečene 604 mere, dok su preostali postupci u toku. Agencija takođe navodi da je tokom 2019. godine podnela ukupno 182 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i 38 krivičnih prijava ili izveštaja nadležnim tužilaštvima protiv funkcionera, pravnih lica i odgovornih lica u pravnom licu.

4.1. Aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije u prvoj polovini 2020. godine

U februaru je Agencija objavila preporuku za razrešenje sa javne funkcije predsednika opštine Vrnjačka Banja, Bobana Đurovića, zbog sukoba interesa o kojem nije obavestio Agenciju. Naime, utvrđeno je da je njegova supruga 18. novembra 2016. godine zaključila ugovor o radu sa Turističkom organizacijom Vrnjačka Banja, čiji je osnivač opština Vrnjačka Banja, na osnovu kojeg je zasnovala radni odnos u ovoj turističkoj organizaciji na neodređeno vreme, na radnom mestu zamenika direktora. Predsednik opštine nije o ovom sukobu interesa pismeno obavestio Agenciju,[410] zbog čega mu je ova institucija izrekla meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje sa javne funkcije.[411]

Slično tome, Agencija je utvrdila postojanje nepotizma na Fakultetu veterinarske medicine Univerziteta u Beogradu. Otkriveno je da je dekan ovog fakulteta, Vlado Teodorović, zaposlio obe ćerke, kumu i šuraka, čime je prekršio Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, a zbog čega je upućena preporuka za njegovo smenjivanje sa mesta dekana.[412]

---

408 Izveštaj o radu za 2019. godinu, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2020. Dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf.

409 Pitanja provere imovine, sukoba interesa, kontrole finansiranja političkih aktivnosti i drugim slučajevima.

410 Imajući u vidu da je supruga predsednika opštine Vrnjačka Banja zasnovala radni odnos sa organizacijom čiji je osnivač ta opština, proizlazi da je reč o sukobu interesa. Na taj način, javni interes podređen je privatnom i javna funkcija je iskorišćena za sticanje koristi za povezano lice, što je u suprotnosti sa članom 27 Zakona o Agenciji protiv korupcije.

411 „Agencija preporučila razrešenje predsednika opština Vrnjačka Banja", *Nova ekonomija*, 16. februar. Dostupno na: https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/agencija-preporu%C4%8Dila-razre%C5%A1enje-predsednika-op%C5%A1tina-vrnja%C4%8Dka-banja.

412 „Agencija: Dekan Fakulteta veterinarske medicine zaposlio obe ćerke, kumu i šuraka, traži se smena", *021*, 24. januar. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/232857/Agencija-Dekan-Fakulteta-veterinarske-medicine-zaposlio-obe-cerke-kumu-i-suraka-trazi-se-smena.html.

Posle pisanja *Insajdera* da bivši predsednik opštine Brus, a sada odbornik, Milutin Jeličić Jutka, nije prijavio da je vlasnik stana u centru Beograda, Agencija je u februaru pokenula postupak vanredne provere podataka iz izveštaja o njegovoj imovini. U međuvremenu je takođe otkriveno da je Jeličić upisan u katastru kao vlasnik nekretnine koju je kupio još 2011. godine, što znači da je skoro devet godina krio tu informaciju, čime je počinio krivično delo.[413] Ova informacija, međutim, nije ubrzala pokrenuti postupak kontrole koji je i posle više od četiri meseca, prema navodima Agencije, i dalje u toku, uz obrazloženje da se postupak završava tek pošto se pribave svi podaci potrebni za proveru.[414]

4.2. Ocene rada Agencije za borbu protiv korupcije

Organizacija Transparentnost Srbija podsetila je javnost da Agencija u slučaju „Krušik" nije pokrenula postupak kako bi ustanovila da li je bilo nekog sukoba interesa u postupanju ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića. Naime, prema podacima koji su se pojavili u javnosti u prodaju oružja proizvedenog u fabrici Krušik iz Valjeva, umešan je otac ministra unutrašnjih poslova, Branko Stefanović, odnosno privatna firma koju on zastupa a koja je prodavala oružje po nižim cenama i tako ostvarila veći profit i oštetila fabriku.[415] Međutim, Agencija je i pored svih iznetih dokaza samo izdala saopštenje koje negira mogućnost sukoba interesa, navodeći da ministrov otac nije formalno angažovan u firmi koja je trgovala oružjem.

Takođe, iz Transparentnosti je apelovano na Agenciju da se oglasi povodom pisanja *BIRN-a* o tome da su kompanije bliske Bojanu Kisiću, bratu doktorke Darije Kisić Tepavčević, članice Kriznog štaba za suzbijanje zarazne bolesti COVID–19 i suprugu ministarke pravde Nele Kuburović, dobile više od dvadeset ugovora sa javnim preduzećima i ministarstvima u vrednosti od oko 26,8 miliona evra. Uprkos tome da je sve što je objavljeno u interesu institucija, a ne samo građana, iz Transparentnosti smatraju da je malo verovatno da je to bilo predmet provera Agencije. Naime, u sadašnjem pravnom okviru funkcioneri prijavljuju imovinu bračnih drugova, ali ne postoji automatizam o nabavkama i drugim procesima dogovaranja sa državom, a u kojima učestvuju firme bračnih drugova funkcionera. Kako je navedeno, taj mehanizam postoji samo u slučaju da funkcioneri imaju značajan deo vlasništva u takvim firmama.[416] Doktorka Kisić Tepavčević izbegla

413 „Milutin Jeličić prekršio uslovnu kaznu: Devet godina krio da je vlasnik stana u centru Beograda", *Insajder*, 9. jun. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/18833/.

414 „Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula postupak kontrole imovine Milutina Jeličića, nema rezultata ni posle četiri meseca", *Insajder*, 15. jun. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/18924/Agencija-za-borbu-protiv-korupcije-pokrenula-postupak-kontrole-imovine-Milutina-Jeli%C4%8Di%C4%87a-nema-rezultata-ni-posle-%C4%8Detiri-meseca.htm.

415 Vidi više o slučaju „Krušik" i u *Izveštaj 2019*, III.4.3.2.

416 „Nenadić: Agencija za borbu protiv korupcije da se oglasi povodom slučaja 'Kisić'", *N1*, 4. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a595775/Nenadic-Agencija-za-borbu-protiv-korupcije-da-se-oglasi-povodom-slucaja-Kisic.html.

je odgovore na pitanja *BIRN-a* u vezi sa tenderima javnih preduzeća na kojima je učestvovala firma povezana sa njenim bratom, dok je ministarka pravde negirala svoju povezanost sa navedenom firmom u kojoj joj radi suprug i istom prilikom podsetila na Agenciju, kao nezavisno telo koje je „jedino nadležno da odluči da li negde postoji sukob interesa ili ne".[417]

Prema analizi Centra za istraživačko novinarstvo (*CINS*),[418] najmanje 87 kandidata za Parlament prekršilo je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Najviše ih ima na listi SNS-a, a većina funkcionera je za sukob interesa, upravljanje privatnom firmom i nakon stupanja na funkciju ili kašnjenje sa prijavom imovine i prihoda dobila samo upozorenje.

CINS je takođe utvrdio da funkcioneri koji rukovode srpskim javnim institucijama na Kosovu uglavnom ne prijavljuju Agenciji za borbu protiv korupcije, iako ih zakon obavezuje da prijave svoje nekretnine i zarade i druge vrednosti koje poseduju, a koje se isplaćuju novcem građana Srbije.[419] Uprkos nastojanjima novinara da stupe u kontakt sa nekoliko funkcionera koji, shodno analizi dostupnih podataka, nisu prijavljivali svoju imovinu, konkretnih odgovora nije bilo.

Nakon *CINS*-ovog istraživanja, Agencija je krajem maja pokrenula postupak protiv šest kosovskih funkcionera, među kojima je i gradonačelnik Kosovske Mitrovice koji, prema navodima Agencije, nije prijavio još dve svoje funkcije i imovinu i prihode u srpskim institucijama na Kosovu.[420]

Pored toga, *CINS* je došao do podatka da je visoki funkcioner Socijalističke partije Srbije i narodni poslanik Milutin Mrkonjić 2002. godine, bez ikakve naknade, dobio firmu *Habit invest* u Podgorici, čije vlasništvo, niti upravljačka prava, nikada nije prijavio. Uprkos zvaničnoj dokumentaciji, Mrkonjić je negirao vlasništvo nad firmom[421], a u Agenciji je saopšteno da će se razmotriti postojanje uslova za pokretanje postupka.[422]

---

417 „Poslovi porodice Kisić", *BIRN*, 1. maj. Dostupno na: https://javno.rs/analiza/poslovi-porodice-kisic.

418 „Kršili zakon, a stranke ih kandidovale za poslanike", *CINS*, 29. maj. Dostupno na: https://www.cins.rs/krsili-zakon-a-stranke-ih-kandidovale-za-poslanike/.

419 „Srpski funkcioneri na Kosovu ne prijavljuju imovinu i prihode po srpskom zakonu", *CINS*, 27. maj. Dostupno na: https://www.cins.rs/srpski-funkcioneri-na-kosovu-ne-prijavljuju-imovinu-i-prihode-po-srpskom-zakonu/.

420 „Agencija pokreće postupak protiv šest funkcionera zaposlenih na Kosovu", *CINS*, 28. maj. Dostupno na: https://www.cins.rs/agencija-pokrece-postupak-protiv-sest-funkcionera-zaposlenih-na-kosovu/.

421 „Mrkonjić negira vlasništvo nad crnogorskom firmom, podaci ga demantuju", *CINS*, 12. mart. Dostupno na: https://www.cins.rs/mrkonjic-negira-vlasnistvo-nad-crnogorskom-firmom-podaci-ga-demantuju/.

422 „UKRATKO: Milutin Mrkonjić morao da prijavi crnogorsku firmu", *CINS,* 18. mart. Dostupno na: https://www.cins.rs/ukratko-milutin-mrkonjic-morao-da-prijavi-crnogorsku-firmu/.

4.3. Aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije tokom predizborne kampanje

U februaru, u periodu aktivne predizborne kampanje u Srbiji, Agencija je izabrala ukupno 120 posmatrača za 2020. godinu, od kojih je 33 koordinatora za gradove i opštine Srbije i 87 terenskih posmatrača.[423] Posmatrači su prikupljali podatke koje Agencija koristi u uporednoj analizi u odnosu na podatke iz izveštaja o troškovima izborne kampanje, koje su politički subjekti dužni da podnesu u roku od 30 dana po proglašenju konačnih rezultata izbora.[424]

Posmatračka misija organizacije CRTA započela je dugoročno praćenje predizbornog perioda u Srbiji u skladu sa međunarodnim standardima za nezavisno građansko posmatranje izbora. Kako se navodi, u posmatranom periodu, od 14. oktobra 2019. do 3. marta 2020. godine, ova organizacija je podnela devet prijava[425] Agenciji za borbu protiv korupcije, i to sedam za slučajeve zloupotrebe javnih resursa, dve za funkcionersku kampanju i tri za kršenje zabrane finansiranja iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.[426]

Kada je reč o funkcionerskim kampanjama, organizacija CRTA je 27. decembra 2019. godine podnela prijavu Agenciji za borbu protiv korupcije protiv predsednice Vlade Srbije Ane Brnabić.[427] U prijavi je navedeno da je predsednica Vlade prekršila član 29 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije[428] jer je gostujući na televiziji *Pink* u emisiji „Novo jutro" 26. decembra 2019. godine istakla da Vlada ima dobre rezultate i da će na predstojećim parlamentarnim izborima građani dati veliko poverenje Srpskoj naprednoj stranci kako bi nastavili sa radom. Agencija za borbu protiv korupcije je pokrenula postupak po prijavi. Komentarišući prijavu, predsed-

423 „Agencija za borbu protiv korupcije izabrala posmatrače izborne kampanje" *021*, 24. februar. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Izbori-2020/235187/Agencija-za-borbu-protiv-korupcije-izabrala-posmatrace-izborne-kampanje.html.

424 „Izbornu kampanju prati 120 posmatrača Agencije za borbu protiv korupcije", *Politika*, 4. jun. Dostupno na: http://www.politika.rs/sr/clanak/455418/Izbornu-kampanju-prati-120-posmatraca-Agencije-za-borbu-protiv-korupcije.

425 Nešto kasnije, u maju, Agencija je saopštila da prijave protiv nekoliko funkcionera u vezi sa navodnom zloupotrebom javnih resursa ili javne funkcije, koje je podnela CRTA, nemaju status prijava potencijalne zloupotrebe tokom izborne kampanje, jer su podnete pre raspisivanja izbora. U vezi sa devet prijava koje je CRTA podnela Agenciji protiv funkcionera na različitim nivoima, istaknuto je da se one nalaze u fazama odlučivanja i da će CRTA o ishodu biti uredno obaveštena. Vidi više na: „ACAS: Prijave organizacije CRTA stigle pre raspisivanja izbora", *Danas*, 13. maj. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/acas-prijave-organizacije-crta-stigle-pre-raspisivanja-izbora/.

426 „Crta podnela devet prijava Agenciji za borbu protiv korupcije zbog kampanje", *N1*, 10. mart. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a576542/Crta-podnela-devet-prijava-Agenciji-za-borbu-protiv-korupcije-zbog-kampanje.html.

427 Prijava je dostupna na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/27.12.2019.-ACAS-Ana-Brnabi%C4%87-prijava-.pdf.

428 *Sl. glasnik RS*, 97/08.

nica Vlade je za medije izjavila da je dobila prijavu ne zato što je, gostujući na *TV Pink* u decembru 2019. godine, pozvala da se glasa za neku stranku, već zato što je rekla da „očekuje da građani prepoznaju rezultate".[429] Po sprovedenom postupku, Agencija je tek 18. maja donela rešenje kojim se obustavlja postupak i konstatovala da nije došlo do povrede člana 29. U obaveštenju o postupanju po prijavi koje je Agencija poslala podnosiocu prijave navodi se da se Ana Brnabić sve vreme u emisiji izjašnjavala kao predsednik Vlade i da je spornu izjavu u tom svojstvu i dala.[430]

Takođe se navodi da se izražavanjem očekivanja da će zbog postignutih rezultata građani dati poverenje određenoj političkoj stranci, koju predsednica Vlade u tom kontekstu samo jednom spominje, ne može smatrati da je povređena odredba iz člana 29. Ovakva odluka Agencije je sporna iz dva razloga. Prvi se odnosi na rok u kome je Agencija donela odluku, jer je od podnošenja prijave do donošenja odluke prošlo pet meseci. Pri tome treba imati u vidu da je u tom periodu tekla izborna kampanja pa se postavlja pitanje mogućnosti otklanjanja posledica sporne izjave da je Agencija utvrdila povredu Zakona u ovom slučaju. Dalje, ovakva odluka Agencije u potpunosti obesmišljava član 29 Zakona jer stvara praksu kojom se pukim deklarisanjem po javnoj funkciji koju obavlja član određene političke stranke abolira od korišćenja javnih skupova i susreta za javno predstavljanje učesnika u izborima i njihovih izbornih programa i pozivanje birača da za njih glasaju na određenim izborima.

Transparentnost Srbija je u maju objavila odgovor Agencije na ranije podnete inicijative, iz kog proizlazi mišljenje Agencije da nema nezakonitog korišćenja javnih resursa u predizbornim spotovima i objavama SNS i SPS.[431] U vezi sa navedenim spotovima, Agencija se pozvala na to da je reč o „ranije objavljenim snimcima", odnosno prenošenju vesti iz drugih izvora, zbog čega nema korišćenja javnih resursa u partijske svrhe, što Transparentnost smatra pogrešnim. Kako je navedeno, usled zakonskih nedorečenosti i njegovog pogrešnog tumačenja, definicija funkcionerske kampanje (npr. posete bolnicama, gradilištima i slično) nije precizna. Naime, aktivnosti javnih funkcionera se koriste za pojačano prisustvo u informativnim programima medija kao navodno politički neutralne vesti, da bi se kasnije snimci i vesti o aktivnostima državnih funkcionera koristili za otvorenu promociju partija – u okviru predizbornih spotova i u okviru objava na stranačkim društvenim mrežama, sa znakom aktuelne izborne kampanje.[432]

429 „Premijerka dobila prijavu Agencije za borbu protiv korupcije zbog funkcionerske kampanje", *Insajder*, 9. mart. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/17179/.

430 Obaveštenje dostupno na: https://crta.rs/wp-content/uploads/2020/06/Odgovo-na-prijavu-Ana-Brnabi%C4%87.pdf.

431 Konkretno, Agencija ne smatra korišćenjem javnog resursa: uključivanje snimaka službene posete javnog funkcionera javnoj zdravstvenoj ustanovi u stranački promotivni spot; prikazivanje javnih zdravstvenih ustanova i preduzeća u državnom vlasništvu u stranačkom spotu; objave o aktivnostima ministara i drugih javnih funkcionera na stranačkoj Fejsbuk stranici, uz grafički simbol aktuelne izborne kampanje.

432 Vidi više u saopštenju Transparentnosti od 23. maja na sledećem linku: https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11441-agencija-odobrava-dvostruku-eksploataciju-funkcionerske-kampanje.

VIII. POSEBNA PRAVA

1. Pravo na privatnost

U prvoj polovini 2020. godine nije bilo značajnijih promena kada je u pitanju pravni okvir kojim je uređen set prava koja spadaju u korpus prava kojima se štiti privatan život. Srbija je potpisala Protokol kojim se menja Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (Konvencija 108 +) u novembru 2019. godine, a 26. maja 2020. godine ga ratifikovala.[433] Protokol za cilj ima i jačanje pravne osnove za međunarodnu saradnju kao i jačanje uloge i nezavisnosti organa za zaštitu podataka o ličnosti.[434]

Kada je reč o tajnosti prepiske pažnju javnosti izazvao je komentar ministra odbrane, Aleksandra Vulina, koji se odnosio na autorski tekst bivšeg ministra odbrane, Dragana Šutanovca, koji nikada nije objavljen u nedeljnim novinama *Nedeljnik*.[435] Naime, Dragan Šutanovac je poslao glavnom uredniku *Nedeljnika*, Veljku Laliću, autorski tekst putem elektronske pošte, međutim uredništvo je odlučilo da se tekst ne objavi. Otvorilo se pitanje kako je ministar Vulin mogao da sazna sadržinu teksta i da li je u ovom slučaju povređeno ustavno pravo na tajnost prepiske.

Ministarstvo odbrane je istog dana izdalo saopštenje da je u pitanju gruba greška službe za odnose sa javnošću Ministarstva odbrane i da se reakcija ministra Vulina odnosi na intervju koji je Šutanovac dao dnevnom listu *Kurir*, a da je greškom službe objavljeno da se ona odnosi na tekst objavljen u *Nedeljniku*.[436] Jasno je da ovakvo obrazloženje nije moguće prihvatiti jer su neobjavljeni autorski tekst Dragana Šutanovca u *Nedeljniku* i objavljeni intervju u *Kuriru* sadržinski potpuno različiti, a inicijalna reakcija ministra Vulina očigledno se odnosila na navode iz

433 *Sl. glasnik RS*, 4/20.

434 Najvažnije novine sadržane u Konvenciji 108+ odnose se na zahteve u vezi načela proporcionalnosti i zakonitosti, kao i transparentnosti obrade, zatim proširenja kategorije osetljivih podataka na genetske i biometrijske podatke, propisivanja obaveza prijavljivanja povrede podataka, ali i na nova prava za lica u kontekstu upotrebe algoritama u donošenju odluka, a koja su posebno značajna u vezi sa razvojem veštačke inteligencije.

435 „MINISTAR VULIN: Šutanovac mora da napadne Srbiju kad god se sretnem sa ministrom Šojguom", *Kurir*, 16. februar. Dostupno na: https://www.kurir.rs/vesti/politika/3412501/vulin-sutanovac-napada-srbiju-kad-god-dolazi-ruski-ministar-odbrane-sergej-sojgu.

436 Saopštenje Ministarstva odbrane od 16. februara dostupno je na: http://www.mod.gov.rs/cir/15053/izvinjenje-kuriru-i-nedeljniku-15053.

neobjavljenog teksta. Na sednici održanoj 21. februara Odbor za kontrolu službi bezbednosti jednoglasno je usvojio Izveštaj Generalnog inspektora službi Ministarstva odbrane o izvršenom vanrednom nadzoru u Vojnobezbednosnoj agenciji u kome se navodi da prema bivšem ministru odbrane gospodinu Draganu Šutanovcu i glavnom uredniku *Nedeljnika*, Veljku Laliću, VBA nije primenjivala posebne postupke i mere kojima bi se mogli prikupiti podaci iz međusobne komunikacije.[437] Advokat i poslanik stranke Pokreta socijalista Đorđe Komlenski podneo je krivičnu prijavu protiv ministra Vulina koji je takođe i predsednik ove stranke.[438] Specijalni tužilac za visokotehnološki kriminal Branko Stamenković izjavio je da je tužilaštvo preduzelo radnje i mere radi provere navoda krivične prijave protiv Aleksandra Vulina u vezi s medijskim navodima da je nezakonito došao do elektronske prepiske između urednika *Nedeljnika* Veljka Lalića i bivšeg ministra odbrane Dragana Šutanovca i da će o rezultatima do kojih su došli obavestiti javnost. *Nedeljnik* je zatražio da se oformi nezavisna komisija koja će ispitati da li se novinari u Srbiji prate i prisluškuju.[439] Ubrzo nakon podnošenja krivične prijave i zahteva *Nedeljnika* proglašeno je vanredno stanje i za sada nema novih informacija u vezi sa ovim slučajem.

1.1. Ugrožavanje prava na privatnost u vreme vanrednog stanja

Vanredno stanje donelo je brojne izazove kada su u pitanju ljudska prava građana. Za razliku od drugih evropskih zemalja u kojima je pravo na privatnost za vreme pandemije bila jedna od najzastupljenijih tema u javnosti, u Srbiji joj se nije pridavalo mnogo značaja. Verovatno je zbog toga ostala praktično neprimećena izjava predsednika Srbije, Aleksandra Vučića, od 19. marta kada je između ostalog naveo da „država prati telefonske brojeve, pre svega italijanske" i da se to radi da bi se pratilo kretanje tih ljudi i dodao „nemojte da mislite da ćete nas prevariti ostavljanjem telefona na jednom mestu, jer smo pronašli još jedan način da pratimo ko i kako krši pravila koje je država propisala".[440] Tih dana je uvedena mera obavezne samoizolacije za sve one koji su dolazili iz inostranstva a policija je svakodnevno proveravala da li poštuju mere tako što ih je pozivala telefonom i proveravala na prijavljenoj adresi. Vučić je istakao da se to čini da bi se zaštitilo zdravlje ljudi.

437 Izveštaj sa sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/36.

438 „SMIŠLJENO: Pokret socijalista podneo krivičnu prijavu protiv Vulina, pa uputio kopiju NEDELJNIKU!", *Espreso.rs*, 27. februar. Dostupno na: https://www.espreso.rs/vesti/politika/517521/smisljeno-pokret-socijalista-podneo-krivicnu-prijavu-protiv-vulina-pa-uputio-kopiju-nedeljniku.

439 „Nedeljnik traži nezavisnu komisiju za prisluškivanje novinara", *Nedeljnik*, 27. februar. Dostupno na: https://www.nedeljnik.rs/nedeljnik-trazi-nezavisnu-komisiju-za-prisluskivanje-novinara/.

440 „Vučić: Ne ostavljajte telefone, nećete nas prevariti! ZNAMO da se krećete", *Mondo*, 19. mart. Dostupno na: https://mondo.rs/Info/Drustvo/a1298105/Aleksandar-Vucic-policija-telefonski-brojevi-policijski-sat-upozorenje-krecu-se.html.

Ovo je bila izjava koja je usledila pošto je nekoliko dana ranije u obraćanju javnosti Vučić izjavio da je najvažniji razlog što se u Srbiji pojavio virus to što su se u Srbiju vratili državljani Srbije iz inostranstva, posebno iz Italije koja je u to vreme imala ogroman broj zaraženih.[441]

Mada je predsednik tom prilikom rekao da se ne radi o prisluškivanju telefona, odnosno presretanju same komunikacije, već da praćenje telefonskih brojeva ima za cilj da spreči da se ljudi, posebno sa italijanskim brojevima u romingu, kreću a sve u cilju zaštite zdravlja ljudi nije objasnio koji je pravni osnov za preduzimanje ovakvih mera, a samim uvidom u pravni okvir kojim je regulisano pitanje presretanja i praćenja komunikacije i kretanja građana može se konstatovati da postoji veliki stepen mogućnosti da su one bile protivzakonite.

Naime, Ustav predviđa u stavu 2 člana 41 da su odstupanja dozvoljena samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako su neophodna radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Dalje, Zakonik o krivičnom postupku predviđa da se posebne dokazne radnje, među kojima je i tajni nadzor komunikacije i tajno praćenje i snimanje, mogu odrediti prema licu za koje postoje osnovi sumnje da je učinio dela predviđena članom 162. Kako krivična dela Nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije (član 248) i Prenošenje zarazne bolesti (član 249) nisu predviđena članom 162 ZKP ostaje otvoreno pitanje pravnog osnova preduzimanja mera praćenja kretanja posredstvom praćenja lokacije signala mobilnih telefona.

1.2. Zaštita podataka o ličnosti

I pred toga što je pre više od decenije, 2008. godine, usvojen Zakon o zaštiti podataka o ličnosti[442] koji je pretrpeo nekoliko izmena, a u avgustu 2019. godine počeo da se primenjuje i novi zakon[443] zaštita podataka o ličnosti je na veoma niskom novou na šta je godinama upozoravao i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i stručna javnost. Naime, bilo je mnogo slučajeva kršenja prava na zaštitu ličnih podataka i čestih slučajeva da državni organi objavljuju lične podatake, ugrožavajući pravo na privatnost građana Srbije.

Tako je početkom 2020. godine nastavljeno postavljanje kamera za takozvani pametni video nadzor u Beogradu.[444] O potencijalnim opasnostima po privatnost građana i mogućim povredama prava na zaštitu ličnih podataka uvođenjem pamet-

441 Vidi odeljak VIII.2.

442 *Sl. glasnik RS*, 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – odluka US i 107/12.

443 *Sl. glasnik RS*, 87/18.

444 „Kamere love bahate vozače: Video-nadzor u Beogradu na SVAKOM KORAKU, prekršaji se snimaju, a kazne stižu na kućnu adresu (FOTO)", *Novosti*, 5. februar. Dostupno na: https://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:845621-Kamere-love-bahate-vozace-Video-nadzor-u-Beogradu-na-SVAKOM-KORAKU-prekrsaji-se-snimaju-a-kazne-stizu-na-kucnu-adresu-FOTO.

nog video nadzora kao i neprihvatljivom odnosu države prema ovom pitanju Beogradski centar za ljudska prava je upozorio u svom Izveštaju za 2019. godinu.[445]

Imajući u vidu da je 2020. godina izborna, na osnovu dosadašnjeg iskustva, bio je očekivan veliki broj slučajeva zloupotrebe ličnih podataka građana Srbije od strane političkih partija, naročito onih na vlasti. Predstavnici institucije Poverenika naveli su da je od okončanja vanrednog stanja veliki broj građana podneo prijave protiv političkih stranaka zbog uznemiravanja.[446] Građani su se uglavnom žalili da su ih predstavnici političkih partija zvali telefonom, za razliku od situacije pre pandemije kada je na adresu Poverenika stigao veliki broj prijava zbog kampanje „od vrata do vrata" u kojima su tvrdili da aktivisti političkih stranaka poseduju njihove lične podatke. Poverenik je ovim povodom izdao saopštenje u kojem je apelovao na političke stranke da moraju poštovati odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, a posebno one koje se odnose na zakonitu i transparentnu obradu ličnih podataka.[447]

Krajem maja, na adrese penzionera stiglo je pismo predsednika Aleksandra Vučića u kojem im se zahvaljuje na žrtvi koju su podneli tokom pandemije ali ih i podseća da su tokom vanrednog stanja primili uplate od 4.000 dinara i 100 evra pomoći što je rezultat marljivog rada države. Na ovaj način ponovo je aktuelizovano pitanje iz 2018. kada je predsednik takođe poslao svim penzionerima pismo zahvalnosti – na koji način je Srpska napredna stranka došla do ličnih podataka penzionera.

Naime, 2018. godine Poverenik je podneo krivičnu prijavu protiv NN lica iz Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje zbog osnova sumnje da je neovlašćeno saopštilo Srpskoj naprednoj stranci podatke o ličnosti penzionera. Prvo osnovno javno tužilaštvo do danas nije obavestilo Poverenika o ishodu ove prijave. Iz službe Poverenika su naveli da je obrada podataka u slučaju iz maja 2020. identična onoj od pre dve godine i da će o svemu obavestiti tužilaštvo.[448]

1.2.1. Vanredno stanje i zaštita ličnih podataka

Pandemija je donela brojne izazove kada je pitanju zaštita ličnih podataka. Poverenik je u nekoliko navrata upozoravao državne organe,[449] medije[450] i širu jav-

445 Vidi više u *Izveštaj 2019*, II.5.5.2. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2019.pdf.

446 Gostovanje Zlatka Petrovića iz institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u emisiji „Novi dan" na *N1* televiziji 4. juna. Intervju dostupan na: http://rs.n1info.com/Vesti/a606445/Petrovic-Veoma-ucestala-zloupotreba-podataka-o-licnosti-u-poslednje-vreme.html.

447 Saopštenje Poverenika od 28. februara dostupno je na: https://bit.ly/3fM7r9E.

448 „Poverenik: Obavestićemo tužilaštvo da je predsednik SNS poslao novo pismo penzionerima, nemamo informacije šta je s prethodnim postupkom", *Insajder*, 25. maj. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/vazno/18586/Poverenik-Obavesti%C4%87emo-tu%C5%BEila%C5%A1tvo-da-je-predsednik-SNS-poslao-novo-pismo-penzionerima-nemamo-informacije-%C5%A1ta-je-s-prethodnim-postupkom.htm.

449 Saopštenje Poverenika od 19. marta. Dostupno na: http://skr.rs/A5J.

450 Saopštenje Poverenika od 9. marta. Dostupno na: http://skr.rs/A5B.

nost[451] da su i u vanrednim okolnostima rukovaoci i obrađivači podataka o ličnosti dužni da postupaju u skladu sa Zakonom *o zaštiti podataka o ličnosti.*

Svakako da je najveću pretnju po lične podatke o zdravstvenom stanju građana predstavljao propust na Informacionom sistemu COVID-19, centralizovanom softveru za unos, analizu i čuvanje podataka o svim osobama koje se prate u cilju kontrole i suzbijanja pandemije u Srbiji. U ovom programu pohranjeni su podaci svih testiranih osoba, osoba koje su na lečenju ili izolaciji, preminulih pa čak i potencijalnih zaraženih jer su bili u kontaktu sa zaraženim osobama.

Istražujući kroz javno dostupne izvore novi normativni okvir koji je donela Vlada Srbije, SHARE fondacija je pretragom ključnih reči na Guglu, slučajno, došla do stranice na kojoj su se nalazili pristupni podaci za *Informacioni sistem COVID-19*. Podacima o zdravstvenom stanju građana je na ovaj način od 9. do 17. aprila mogao da pristupi svako ko je običnom pretragom na internetu došao do stranice na kojoj je bila pristupna šifra. SHARE fondacija je odmah po saznanju za ovaj propust obavestila Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Nacionalni centar za prevenciju bezbednosnih rizika u IKT sistemima Republike Srbije i Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, i propust je ubrzo otklonjen. Do trenutka zaključenja pisanja izveštaja još uvek nema informacija da li je i koji postupak utvrđivanja odgovornosti pokrenut.

2. Prava državljana Srbije – (ne)ometan povratak u zemlju

Prema članu 38, stav 2 Ustava, državljanin Srbije ne može biti proteran iz Srbije, dok član 39 garantuje državljanima Srbije da mogu da napuste i vrate se na njenu teritoriju. Kada je proglašena pandemija koronavirusa (COVID-19) i kada su mnoge države zatvorile svoje granice veliki broj državljana Srbije našlo se u drugim državama bilo zato što su tamo bili trajno nastanjeni, ili su bili na studijama ili privremenom radu, a neki od njih su bili turisti koji su se zatekli na destinacijama sa kojih nije bilo moguće stići u Srbiju zbog otkazanih letova velikog broja avio kompanija i zatvaranja aerodroma. Zbog ove situacije, a budući da Srbija ima obavezu da štiti prava i interese svojih državljana u inostranstvu i pruža im diplomatsku i konzularnu zaštitu,[452] bilo je potrebno da država učini sve da pomogne kako bi se svi koji su želeli vratili u Srbiju u vreme proglašenja vanrednog stanja.

Nekoliko dana posle proglašenja vanrednog stanja, 19. marta 2020. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture saopštilo je da je zatvoren beograd-

451 Saopštenje Poverenika od 1. aprila. Dostupno na: https://bit.ly/2WAklA2.

452 Član 13, st. 1 Ustava. U osnovnim odredbama Ustav definiše aktivan odnos države Srbije prema onim svojim državljanima koji ne žive na teritoriji države Srbije već su (trajno ili privremeno) u nekoj drugoj zemlji. Vidi više u: Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, str. 23.

ski aerodrom „Nikola Tesla“ za međunarodni putnički saobraćaj[453] a za sve putnike koji pre zatvaranja slete uvedene su obavezujuće mere samoizolacije a zvanično je saopšteno da će njihovo eventualno kršenje biti strogo kontrolisano i kažnjeno u skladu sa zakonom. Vlada Srbije donela je Odluku o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u Republiku Srbiju.[454]

Državljani Srbije su se preko medija i društvenih mreža svakodnevno javljali s molbom za pomoć pošto je veliki broj njih boravio na aerodromima širom sveta više dana bez mogućnosti da se vrate u zemlju zbog otkazanih letova ili zatvorenih granica. Ministarstvo spoljnih poslova Srbije, je tek od 23. marta počelo sa organizacijom povratka srpskih državljana sa raznih destinacija.[455] Iako sa zakašnjenjem, ova akcija ministarstva je ipak mnogim državljanima Srbije pomogla da se posle dosta dana neizvesnosti vrate u Srbiju.

S druge strane, javnost u Srbiji je osudila izjave pojedinih državnih zvaničnika. Naime, predsednik Republike i predsednica Vlade su na zajedničkoj konferenciji za medije održanoj 18. marta u Beogradu oštro kritikovali državljane Srbije koji su iz turističkih razloga van teritorije Srbije. Takođe, javno su pozvali državljane Srbije koji su se zatekli van teritorije Srbije da se ne vraćaju u zemlju.

Javnost u Srbiji bila je takođe iznenađena zbog izjava srpskih zvaničnika u kojima su optuživani državljani Srbije koji su se vraćali iz inostranstva da su oni doneli virus u Srbiju, da se vraćaju i oni kojima je potvrđeno oboljenje od virusa korona i da oni lekovima snižavaju temperaturu kako bi mogli da prođu kontrolu i napuste zemlje boravka. Predsednica Vlade, Ana Brnabić, izjavila je takođe na konferenciji za štampu održanoj 18. marta da su „najveći bezbednosni izazov Srbiji ljudi koji se, i pored apela srpskih vlasti, vraćaju iz inostranstva u zemlju i navela da se od 14. marta do tog dana u Srbiju vratilo više od 65.000 građana.[456]

Još ozbiljnija bila je izjava predsednika Srbije, Aleksandra Vučića, koji je 25. marta na konferenciji za štampu koju su prenosili svi mediji u Srbiji rekao da je „u borbi protiv koronavirusa država napravila samo jednu grešku – što je dozvolila našim državljanima, koji su bili u inostranstvu, da se vrate u Srbiju i dodao da zbog Ustava to nije moglo da se izbegne“ ... „Ni četvrtinu problema sada ne bismo imali da tu grešku nismo napravili“.[457]

---

453 „Aerodrom Nikola Tesla obustavlja sve komercijalne letove“, *Danas,* 19. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/ekonomija/aerodrom-nikola-tesla-obustavlja-sve-komercijalne-medjunarodne-letove/.

454 *Sl. glasnik RS* 25/20, 27/20, 35/20, 47/20 i 37/20.

455 Saopštenje ministra spoljnih poslova Ivice Dačića od 10. aprila dostupno je na: http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/22424--q-q-?lang=lat.

456 „Brnabić: Zatvor za povratnike u Srbiju ako nepridržavanjem naloženih mera zaraze građane ili izazovu smrt“, *021*, 18. mart. Dostupno na: https://www.021.rs/story/Info/Srbija/237034/Brnabic-Zatvor-za-povratnike-u-Srbiju-ako-nepridrzavanjem-nalozenih-mera-zaraze-gradjane-ili-izazovu-smrt.html.

457 „Vučić: Napravili smo samo jednu grešku, dozvolili smo našim državljanima da se vrate iz inostranstva“, *24.sata,* 25. mart. Dostupno na: https://www.24online.info/vucic-napravili-smo-samo-jednu-gresku-dozvolili-smo-nasim-drzavljanima-da-se-vrate-iz-inostranstva/.

Izjave koje su davane u toku vanrednog stanja sporne su iz više razloga. Naime, državljani Srbije imaju pravo da se vrate u Srbiju bez obzira na stanje u zemlji, njihovo pravo povratka bi trebalo da bude neometano. Isto tako optužbe koje su se odnosile na državljane Srbije da su oni ti koji su krivi za pojavu i širenje virusa na teritoriji Srbije su slučaj ozbiljne povrede ravnopravnosti i diskriminatorskog ponašanja vlasti.

Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću[458] je nekoliko puta menjana i dopunjavana novim odredbama. Prvobitno je bilo predviđeno da nadležni organi mogu privremeno da zabrane ili ograniče ulazak i kretanje licima koja dolaze iz virusom pogođenih zemalja, da bi se kasnije izmenama predvidelo da, u zavisnosti od zemlje iz koje lice dolazi određuje 14 ili 28 dana stavljanja pod nadzor i kućnu izolaciju. Odluka je dopunjena 18. marta kada je uvedena obavezna mera stavljanja pod zdravstveni nadzor u trajanju od 14 dana (izolacija u kućnim uslovima), a kasnijim izmenama uveden je karantin, da bi se 28. marta usvojila nova izmena po kojoj se lica zaražena virusom upućuju u izolaciju u za to predviđene objekte, a za lica koja se nalaze u samoizolaciji produžen je rok za još 14 dana. Sledećom izmenom, usvojenom samo nekoliko dana kasnije, mera karantina ponovo je zamenjena merom kućne izolacije. Kontrolu pridržavanja mera vršilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Česte izmene uredbi i naredbi koje su usvajali državni organi stvorile su veliku zabunu kod građana Srbije, posebno onih državljana Srbije koji su dolazili iz drugih zemalja a na koje su se ove mere primenjivale. Nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava u svojim saopštenjima su upozoravale na kršenja nekih ustavom zagarantovanih ljudskih prava, neujednačenu praksu organa koji su mere sprovodili ili nadzirali, visoke i stroge kazne koje su određivane u konkretnim slučajevima, na povrede prava koja ni u vreme vanrednog stanja ne mogu biti derogirana, diskriminaciju nekih kategorija stanovnika, posebno starih, zaposlenih ili siromašnih.[459]

Pored toga, državljani Srbije koji su se vraćali iz drugih zemalja susreli su se sa nizom drugih problema. Jedan od njih je bilo to što su po prelasku granice bili smeštani u za to posebno određene objekte gde im je sa velikim zakašnjenjem urađen test. Rezultati testova su se čekali danima, a za to vreme testiranim građanima je bilo ograničeno kretanje.[460] Drugi se odnosi na kažnjavanje zbog kršenja mera obavezne samoizolacije. Naime, neki od njih, koji su prelazili granicu nisu dobili obaveštenje da moraju da budu izolovani na određeni period, dešavalo se da napuste

458 *Sl. glasnik RS*, 23/20, 24/20, 27/20, 28/20, 30/20, 32/20, 35/20, 37/20, 38/20, 39/20, 43/20, 45/20, 48/20, 49/20, 59/20, 60/20, 66/20, 67/20, 72/20, 73/20, 75/20, 76/20 i 84/20.

459 „Analiza vanrednog stanja: Građani ne znaju koja su njihova prava i obaveze", *Danas,* 26. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/analiza-vanrednog-stanja-gradjani-ne-znaju-koja-su-njihova-prava-i-obaveze/.

460 „Državljani Srbije bili smešteni u nehumanim uslovima u kampu kod Subotice", *Danas,* 24. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/drzavljani-srbije-bili-smesteni-u-nehumanim-uslovima-u-kampu-kod-subotice/.

mesto boravka koje su prijavili prilikom ulaska u zemlju pa su bili lišavani slobode. Jedan broj njih je proveo dosta dana u pritvoru ili je bio kažnjen veoma strogim kaznama zatvora.

Odlukama Vlade je za državljane Srbije, koji nemaju prijavljeno boravište na teritoriji Srbije, određen boravak u posebnom kampu, pa je na osnovu toga u Moroviću, kod Šida, otvoren kamp šatorskog tipa za prijem i smeštanje državljana Srbije, povratnika iz inostranstva koji nemaju prijavljeno boravište na teritoriji Republike Srbije i onih za koje lekari na granicama ocene da predstavljaju zdravstveni rizik. Kamp je uspostavilo Ministarstvo odbrane na osnovu zaključka Vlade Republike Srbije 17. marta.[461] Zajedno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i nadležnim sanitarnim službama, Ministarstvo odbrane određuje ko će ulaziti u kamp.[462]

2.1. Položaj državljana Srbije – dvojno državljanstvo i etnička pripadnost

2.1.1. Izdavanje pasoša državljanima BiH

Države u regionu su pre mnogo godina izmenile zakonodavstvo koje se tiče sticanja državljanstva kako bi se omogućilo državljanima susednih država (npr. Mađarska i Bugarska, a od 2019. godine i Hrvatska) da steknu dvojno državljanstvo.

U prvoj polovini 2020. godine u javnosti se pojavila vest da Ministarstvo unutrašnjih poslova izdaje pasoše Republike Srbije državljanima Bosne i Hercegovine. U komentarima koji su se pojavili u medijima ovakav trend se dovodi u vezu sa biračkim pravom budući da se dodeljivanjem državljanstva stranim državljanima omogućava pristup aktivnom i pasivnom biračkom pravu.

Verovatno da bi u nekim drugim okolnostima ova aktivnost ostala nezapažena ali je sada izazvala pažnju javnosti zbog činjenice da su se u Srbiji 21. juna 2020. godine održavali parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori, da je jedan broj opozicionih stranaka pozvao građane na bojkot izbora, a da je vladajućoj partiji veoma važno da procenat građana koji izlaze na izbore bude sličan procentu izlaznosti na ranijim parlamentarnim izborima, pa se javila sumnja da je to razlog što se ubrzano izdaju pasoši državljanima BiH.[463] Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije je odbilo da dâ informaciju dnevnom listu *Danas* na pitanje o istinitosti navoda o masovnom izdavanju putnih isprava Republike Srbije, odnosno dodeljivanju državljanstva.[464]

461 Vlada Republike Srbije, Zaključak br. 05 broj 53–2551/2020 od 17. marta 2020. godine. *Sl. glasnik RS*, 33/20.

462 Saopštenje Ministarstva odbrane Republike Srbije od 19. marta. Dostupno na: http://www.mod.gov.rs/cir/15774/ministar-vulin-otvoren-kamp-u-morovicu-15774.

463 Vidi poglavlje V.

464 „MUP bez odgovora Danasu o tvrdnjama Veselinovića", *Danas*, 10. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/izbori-2020/mup-bez-odgovora-danasu-o-tvrdnjama-veselinovica/.

2.1.2. Državljani Srbije crnogorskog porekla

U Zakonu o državljanstvu (ZoD) Republike Srbije propisano je da se državljaninom Republike Srbije, u smislu ovog zakona, smatra i crnogorski državljanin koji je na dan 3. juna 2006. godine imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Potrebno je da podnese pismenu izjavu da se smatra državljaninom Republike Srbije i zahtev za upis u evidenciju državljana Republike Srbije.[465] Ova izjava i zahtev mogli su da se podnesu u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ZoD.[466] Vlada Republike Srbije je još 2006. godine, kada je prestala da postoji državna zajednica Srbija i Crna Gora, usvojila Deklaraciju o prijemu crnogorskih državljana s prebivalištem u Republici Srbiji u državljanstvo Republike Srbije.[467] Tom deklaracijom je potvrđeno da Republika Srbija, kao pravna sledbenica državne zajednice Srbija i Crna Gora, omogućava, u skladu sa odredbama ZoD, svim crnogorskim državljanima sa prebivalištem na teritoriji Republike Srbije, sticanje njenog državljanstva.

Međutim, politički odnosi Srbije i Crne Gore su se početkom godine zaoštrili zbog usvajanja novog Zakona o slobodi vjeroispovjesti Crne Gore[468] i krize nastale na osnovu razmirica između vlasti Crne Gore i crnogorskih državljana vernika Srpske pravoslavne crkve.[469] U januaru je ministar spoljnih poslova Republike Srbije, Ivica Dačić, zapretio državljanima Republike Srbije crnogorskog porekla da bi moglo da se dovede u pitanje njihovo državljanstvo Republike Srbije.

Izjava ministra Dačića predstavlja pretnju i ugrožavanje prava na državljanstvo državljanima Republike Srbije imajući u vidu da nema zakonskog uporišta za jednu takvu mogućnost, pa izjave ove vrste predstavljaju oblik političkog pritiska i zastrašivanja sopstvenih građana. Naime, u zakonodavstvu Republike Srbije ne postoji mogućnost da se sopstvenim državljanima oduzme državljanstvo, posebno ako bi ta lica onda postala apatridi.

3. Prava osoba sa invaliditetom za vreme vanrednog stanja

Već težak položaj ljudi sa fizičkim, senzornim, intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetima bio je dodatno otežan za vreme vanrednog stanja, a njihovi predstavnici nisu bili uključeni u planiranje mera za suzbijanje epidemije kao i planiranja strategije izlaska iz krize. Nedostatak participacije osoba sa invaliditetom na nacionalnom i lokalnim nivoima rezultirao je donošenjem mera bez uvažavanja specifičnosti njihovog položaja i funkcionisanja. Usled neuvažavanja položaja i načina

465 Član 52, st. 2 ZoD.

466 Član 52, st. 5 ZoD. ZoD je objavljen u *Sl. glasniku RS*, 135/04. ZoD je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije, a u skladu sa članom 56 ZoD.

467 *Sl. glasnik RS*, 56/06.

468 *Sl. list CG*, 74/19.

469 Vidi više u odeljku VI.2.

ostvarivanja osnovnih potreba osoba sa invaliditetom od strane nadležnih, njihove organizacije i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava osoba sa invaliditetom intenzivno su radile kako bi detektovale sve probleme, te zahteve i predloge prenele nadležnim organima, pre svega Kriznom štabu za suzbijanje epidemije, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu zdravlja.

Neki od zahteva organizacija civilnog društva bili su ispunjeni s velikim zakašnjenjem, pre svega kada je u pitanju kretanje dece i odraslih sa smetnjama u razvoju i intelektualnim teškoćama za vreme policijskog časa,[470] kao i kretanja personalnih asistenata nešto ranije. Nažalost, ljudi koji žive u ustanovama socijalne zaštite, iako su njihovi problemi bili predočeni donosiocima odluka i javnosti, ostali su u nepromenjenom položaju tokom i po završetku vanrednog stanja, uz posebno tešku meru potpunog ograničenja kretanja koje je trajalo duže nego za ostatak populacije.

U ustanovama za smeštaj postupalo se u skladu sa instrukcijama i nalozima ministarstva nadležnog za socijalna pitanja i naredbama Vlade Republike Srbije, a na osnovu zdravstvenih preporuka.[471] Od samog početka, zabranjene su posete korisnicima, što deluje kao razumno rešenje kako bi se sprečio prodor virusa u ustanovu. Međutim, uprkos preporukama međunarodnih tela, alternativni vidovi komunikacije poput video poziva sa bliskim osobama, nije bio uspostavljen ni u jednoj ustanovi u Srbiji. Održavanje, pa i intenziviranje porodičnih kontakata u vreme izolacije je jedna od najznačajnijih aktivnosti u olakšavanju emocionalnih problema koji nastaju zbog izolacije, neizvesnosti i straha sa kojima se suočava većina ljudi. Osim psihosocijalne podrške, kontakt sa spoljnim svetom je važan za korisnike domova zbog otkrivanja eventualnih povreda njihovih prava.

3.1. Monitoring ustanova za smeštaj

Poseban problem bio je nedostatak nezavisnog monitoringa ustanova socijalne zaštite i psihijatrijskih bolnica. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, telo organizovano u okviru institucije Zaštitnika građana, nije iskoristilo svoj mandat koji se sastoji u ovlašćenju da posećuje mesta na kojima se nalaze lica *de facto* i *de jure* lišena slobode, u koja spadaju i ustanove za smeštaj u socijalnoj zaštiti. Posledica pasivnosti ove nezavisne institucije ogledala se u potpunom odsustvu spoljnjeg, nezavisnog praćenja situacije u domovima, u periodu kada se zbog nametnutih restriktivnih mera i nedostatka zaposlenih moglo očekivati dodatno zadiranje u osnovne slobode stanara, kao i prakse poput vezivanja i preterane upotrebe psihofarmaka.

470 Olakšavanje mera nije se odnosilo na ljude koji žive u institucijama socijalne zaštite.

471 Akti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u vezi sa epidemiološkom situacijom izazvanom virusom SARS-CoV-2: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020–06/Pregled%20akata%20minrzs%20o%20delovanju%20V9.pdf?fbclid=IwAR1k8_xdkYkQUe_vI_K4tIPY_TzNV1nB-nCvOcaYpNohJrfN94GUm7iTe04.

Preporuke Saveta Evrope i Ujedinjenih nacija upravo su se odnosile na potrebu za pojačanim radom nezavisnih tela za monitoring, u cilju prevencije i otkrivanja mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja i drugih oblika zlostavljanja. Prema izveštavanju ministarstva nadležnog za socijalna pitanja, inspekcijski nadzor domova je bio pojačan tokom epidemije, usled kojeg je pokrenuto 5 krivičnih postupaka protiv pružaoca usluga socijalne zaštite[472].

3.2. Zabrana kretanja i usluge u zajednici

Mere uvedene tokom vanrednog stanja, a u cilju zaštite javnog zdravlja, nisu bile u dovoljnoj meri fleksibilne, niti je bilo razumnog prilagođavanja različitim grupama stanovništva. Potpuna zabrana kretanja posle 17 časova radnim danima, a vikendima u potpunosti, je kod izvesnog broja dece i osoba sa intelektualnim teškoćama/mentalnim invaliditetom izazivala povećanu uznemirenost i anksioznost što je vodilo do neželjenih ponašanja, a neki od njih su proživljavali veliki duševni bol i patnju usled narušavanja rutine u svakodnevnici.[473] Tek sa velikim zakašnjenjem, i na inicijativu više organizacija, roditeljskih udruženja i nezavisnih tela, ovim ljudima je omogućeno kretanje bez ograničenja i tokom „policijskog časa".[474] Međutim, osobama sa invaliditetom koji žive sa roditeljima koji su stariji od 65 godina, kretanje je u potpunosti bilo ograničeno tokom celog trajanja vanrednog stanja zbog opšte zabrane kretanja nametnute osobama preko 65 godina.

Odmah po uvođenju ograničenja kretanja građanima Srbije, pojavili su se problemi sa radom personalnih asistenata koji zbog navedene mere nisu mogli da dođu do svojih klijenata. Treba podsetiti da je ova usluga jedna od okosnica za samostalni život osoba sa invaliditetom, ali i da pravo na nju imaju samo poslovno sposobne, radno angažovane osobe, ili ljudi koji su aktivno uključeni u rad organizacija osoba sa invaliditetom ili političkih partija. Ovakav uslov onemogućava najveći deo osoba sa intelektualnim i psihosocijalnim invaliditetima da je ostvare, što otežava njihovu integraciju u društvene tokove i samostalan život.

Zahvaljujući reakciji organizacija osoba sa invaliditetom, personalnim asistentima je bilo omogućeno da dobiju propusnice za kretanje i u toku policijskog časa, čime je ovaj problem jednim delom prevaziđen. Poseban izazov je bilo kretanje neformalnih pomagača osoba sa invaliditetom, koji svoje usluge ne vrše u okviru

472 „Rezultati rada tokom pandemije kovid-19", Ministarstvo za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2020–05/Brosura%20Finalna%20verzija.pdf.

473 „Koronavirus i autizam: „Kako da objasnim detetu da ne sme napolje", *BBC*, 2. april. Dostupno na: https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-52114192.

474 „Vučić: Deca sa smetnjama u razvoju moći će u šetnju kad god žele", *N1*, 14. april. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a589041/Roditelji-sa-decom-sa-zastojem-u-razvoju-moci-ce-u-setnju-od-18-do-20h.html.

sistema socijalne zaštite, što je takođe prevaziđeno intervencijom organizacija osoba sa invaliditetom i nezavisnih tela za ljudska prava, pa je i ovim licima kretanje bilo omogućeno. Ipak, treba istaći da su osobe sa invaliditetom kojima je neophodna pomoć drugog lica u periodu dok su čekali da dozvole za njihove asistente i pomagače budu obezbeđene bile u veoma teškom položaju.

3.3. Neadekvatno informisanje o položaju i pravima

Tokom vanrednog stanja i vanrednih mera, i izveštavanje o stanju u ustanovama socijalne zaštite po pitanju broja zaraženih/obolelih od COVID-19, kako ljudi koji u njima žive, tako i zaposlenih nije bilo u dovoljnoj meri transparentno. Iako su na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja navedene ustanove u kojima postoje korisnici ili zaposleni koji su zaraženi virusom kovid-19, nisu postojale informacije o tome gde su i na koji način ovi ljudi lečeni, koliko je bilo obolelih u svakoj konkretnoj ustanovi, kao i koliko je korisnika ustanova umrlo usled zaraze od novog koronavirusa. Prema podacima iz drugih zemalja, u ustanovama kolektivnog smeštaja, gde se virus širi kao požar, smrtnost je u vreme ove pandemije bila veoma visoka.

Broj umrlih korisnika ustanova socijalne zaštite i dalje nije poznat javnosti, a prema pisanju ministarstva nadležnog za socijalna pitanja ovi podaci će naknadno biti objavljeni.[475] Mnogi privatni domovi za smeštaj starijih lica nisu obezbedili dovoljno zaposlenih za vreme epidemije, pa su se u medijima pojavljivala svedočenja o domovima za stare u kojima samo jedna osoba brine o više desetina korisnika i korisnica.[476] Ovakav tretman lako je mogao do dovede do povrede prava na slobodu od nečovečnog i ponižavajućeg postupanja usled nedostatka nege, posebno kod korisnika kojima je neophodna pomoć drugog lica u obavljanju osnovnih fizioloških potreba i za kretanje, a ukoliko se sprovedu sudski postupci odgovorna lica bi mogla biti okrivljena za izvršenje krivičnog dela Napuštanje nemoćnog lica (član 126 KZ).

U Gerontološkom domu u Nišu zaraženo je najmanje 140 korisnika, a direktor te ustanove uhapšen je pod sumnjom da nije sproveo sve propisane mere zaštite, te da je propuštanjem izvršio krivično delo Prenošenje zarazne bolesti iz člana 249 Krivičnog zakonika. Prema podacima koje je Više javno tužilaštvo u Nišu dostavilo redakciji *Insajdera*, u ovoj ustanovi je od posledica koronavirusa preminulo 50 korisnika. Istraž-

475 „Odgovor Ministarstva za socijalna pitanja na dopise MDRI-S: Podaci o broju umrlih korisnika u domovima još uvek ne postoje", MDRI-S, 19. maj. Vidi na: https://www.mdri-s.org/vesti/odgovor-ministarstva-za-socijalna-pitanja-dopise-mdri-s-podaci-o-broju-umrlih-korisnika-u-domovima-jos-uvek-ne-postoje/.

476 „O 19 korisnika privatnog doma za stare u Zemunu brine samo jedan volonter: Ministarstvo bez informacija, ne sme da pošalje inspektora da 'nekom ne ugrozi zdravlje'", *Blic*, 31. mart. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/drustvo/o-19-korisnika-privatnog-doma-za-stare-u-zemunu-brine-samo-jedan-volonter/1rgkhyv.

ni postupak protiv bivšeg direktora traje više od tri meseca.[477] Zbog postojanja sumnje da je počinila isto krivično delo, uhapšena je direktorka Doma za stare „Radost" u Negotinu, do čijeg je hapšenja bilo zaraženo 59 korisnika, a njih 6 umrlo, prema pisanju medija.[478] Istraga se vodi i protiv vlasnice ovog doma zbog sumnje da je podstrekivala direktorku da ne prijavi da se koronavirus pojavio u ovoj ustanovi.[479]

Da država nije preduzela sve neophodne mere kako bi zaštitila korisnike ustanova socijalne zaštite, koji inače spadaju u najugroženije kategorije stanovništva, govori i zvaničan izveštaj Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.[480] Prema podacima iz izveštaja, sredinom jula, koronavuirus je bio prisutan u čak 27 ustanova. Ukupan broj izlečenih korisnika ustanova socijalne zaštite iznosi 642, a broj izlečenih osoba koje su zaposlene u ustanovama socijalne zaštite iznosi 235. Ipak, u izveštaju se na navodi broj preminulih.

Tokom vanrednog stanja informisanje nije bilo prilagođeno osobama sa senzornim i intelektualnim teškoćama. Za osobe sa oštećenjem sluha jezik konferencije Kriznog štaba prevođen je na znakovni jezik. Za osobe sa intelektualnim teškoćama nadležne institucije nisu izdavale materijale i informacije na jednostavnom jeziku, ali su nevladine organizacije izdale brošuru sa lako razumljivim tekstom koja sadrži osnovne informacije o COVID-19.[481]

4. Prava lezbijske, gej, biseksualne, trans i interseks (LGBTI) populacije

4.1. Diskriminacija i govor mržnje

Nenad Popović, ministar bez portfelja zadužen za inovacije i tehnološki razvoj u Vladi Republike Srbije i lider Srpske narodne partije, ponovo je javno izneo

477 „Tužilaštvo: U niškom Gerontološkom centru preminulo 50 štićenika; Ombudsman: Kontrolu sprečava krivični postupak protiv direktora", *Insajder*, 14. jul. Dostupno na: https://insajder.net/sr/sajt/tema/19555/Tu%C5%BEila%C5%A1tvo-U-ni%C5%A1kom-Gerontolo%C5%A1kom-centru-preminulo-50-%C5%A1ti%C4%87enika;-Ombudsman-Kontrolu-spre%C4%8Dava-krivi%C4%8Dni-postupak-protiv-direktora.htm.

478 „Uhapšena direktorka doma za stare u Negotinu", *N1*, 19. maj. Dostupno na: http://rs.n1info.com/Vesti/a601156/Uhapsena-direktorka-doma-za-stare-u-Negotinu.html.

479 „IZGUBLJENI ŽIVOTI, A ODBRANA ĆUTANJEM. Vlasnici Doma za stare 'Radost' u Negotinu preti do 12 godina zatvora", *Blic*, 4. jun. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/hronika/izgubljeni-zivoti-a-odbrana-cutanjem-vlasnici-doma-za-stare-radost-u-negotinu-preti/1etm7nb.

480 Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/u-ustanovama-socijalne-zastite-za-smestaj-korisnika-i-domovima-za-smestaj-odraslih-i-starih-zarazeno-15-korisnika-i-34-zaposlena.

481 Brošura MDRI-S „Kovid-19 Informacije" dostupna je na: https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2020/05/Brošura-COVID-19.pdf?fbclid=IwAR0SQu9joQ-g3pUooRSSq71dHd9X9J5B-hbnWJluMmibZilxZtGe3kBCXBb4.

svoje homofobne stavove, kritikujući mogućnost pravnog regulisanja usvajanja dece od strane homoseksualnih parova.[482] Inače, Nenad Popović je i ranije javno iznosio homofobne stavove, kršeći odredbe Zakona o zabrani diskriminacije.[483]

I ove godine su nastavljeni negativni komentari u medijima upućeni glumcu Goranu Jevtiću.[484] Komentari su intenzivirani pošto su mediji izvestili da je Viši sud u Somboru odredio da glumac kaznu izdržava u kućnom zatvoru, ali bez elektronskog nadzora.[485]

Glumac Miloš Timotijević bio je izložen napadima i govoru mržnje na društvenim mrežama zbog scene u seriji „Južni vetar" gde je lik koji je tumačio poljubio mladića. Premijera 13. epizode koja sadrži spornu scenu prikazana je na *RTS* 29. marta, ali se već 23. marta na internetu pojavio piratski snimak te epizode. Posle toga se na društvenim mrežama pojavio veliki broj pogrdnih komentara upućenih glumcu koji je istovremeno primio i veliki broj pretećih poruka.[486] Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je osudila napade na Miloša Timotijevića.[487]

4.2. Nasilje prema LGBTI populaciji i zločini iz mržnje

Jedanaesti napad na Prajd info-centar u centru Beograda od njegovog otvaranja,[488] dogodio se 29. februara. Tom prilikom, grupa maskiranih mladića je šutirala vrata i izlog Prajd info-centra, pa je došlo do oštećenja brave i inventara.[489] Napad je osudio Zaštitnik građana [490] i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti.[491] Za ovaj, kao ni za prethodne napade, nijedna osoba nije oglašena krivom niti kažnjena.

Početkom marta grupa od oko 200 srednjoškolaca okupila se u Leskovcu protestujući protiv najave Parade ponosa koja bi se navodno održala u tom gradu. In-

482 „Nenad Popović za Danas: Ne odričemo se svoje politike", *Danas*, 1. februar. Dostupno na: https://www.danas.rs/politika/nenad-popovic-za-danas-ne-odricemo-se-svoje-politike/.

483 Vidi više u: *Izveštaj 2018*, IV.2.2.2.

484 O slučaju glumca Gorana Jevtića vidi više: *Izveštaj 2019*, IV.2.2.2.

485 „Goran Jevtić ne ide u zatvor. Kaznu od 10 meseci zbog nedozvoljenih polnih radnji nad maloletnikom služiće kod kuće", *Blic*, 4. mart. Dostupno na: https://www.blic.rs/vesti/hronika/goran-jevtic-ne-ide-u-zatvor-kaznu-od-10-meseci-zbog-nedozvoljenih-polnih-radnji-nad/ldfnrgs.

486 „Jedina svetla tačka u tom liku je ljubav, a ljudima upravo to smeta", *Danas*, 2. april. Dostupno na: https://www.danas.rs/kultura/jedina-svetla-tacka-u-tom-liku-je-ljubav-a-ljudima-upravo-to-smeta/.

487 „Srpskog glumca klinci linčovali na mrežama zbog gej scena", *Nova S*, 1. april. Dostupno na: https://nova.rs/drustvo/srpskog-glumca-klinci-lincovali-na-mrezama-zbog-gej-scena/.

488 Prajd info-centar je otvoren avgusta 2018. godine na lokaciji u centru Beograda u blizini najvažnijih državnih institucija Republike Srbije.

489 „Napad na Prajd info centar, reagovao Pašalić", *RTS*, 1. mart. Dostupno na: https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3871581/prajd-info-centar-lgbt-napad-pasalic.html.

490 Saopštenje Zaštitnika građana povodom huliganskog napada na zgradu Prajd info centra, 1. mart.

491 Upozorenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti od 2. marta 2020. godine. Dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/upozorenje-povodom-incidenata-na-prot-cir/.

formacija o navodnom održavanju Parade ponosa u Leskovcu se proširila dan ranije putem društvene mreže Fejsbuk, pa je došlo do spontanog okupljanja srednjoškolaca koji su se organizovali putem društvenih mreža. Okupljeni srednjoškolci su uzvikivali homofobne slogane. Za vreme skupa, neki od okupljenih su napali novinare agencije *Beta* i *Jug Medija*. Policija je privela dvoje izgrednika.[492] Član pokreta Dveri iz Leskovca, Slavoljub Milenković, opravdao je nasilje koje se dogodilo prilikom ovog skupa i izvređao napadnutog novinara *Jug Medije*.[493]

Osnovni sud u Smederevu je u februaru doneo presudu[494] protiv D. M. za krivično delo iz člana 344, stav 2 Krivičnog zakonika – (nasilničko ponašanje) učinjeno 2015. godine. Učinilac krivičnog dela napao je žrtvu motivisan mržnjom zbog njene pretpostavljene seksualne orijentacije i prilikom napada naneo joj lakše telesne povrede kao i osobi koja je bila u njenoj pratnji. Takođe, prilikom napada, učinilac je uputio žrtvi pretnje smrću. Napad se dogodio u centru Smedereva na javnom mestu, naočigled velikog broja ljudi. Učinilac krivičnog dela je osuđen na šestomesečnu kaznu kućnog zatvora uz primenu elektronskog nadzora. Prilikom odmeravanja kazne, uzeta je u obzir otežavajuća okolnost propisana članom 54a KZ koji predviđa da, ukoliko se krivično delo učini sa motivom mržnje, ta okolnost se mora posebno ceniti i uzeti u obzir prilikom odmeravanja kazne.

Presuda se može oceniti kao pozitivna u smislu da je nadležni sud prepoznao da je reč o zločinu izvršenom iz mržnje te je pravilno postupio primenjujući član 54a KZ. Međutim, imajući u vidu da je presuda izrečena nakon više od četiri godine od izvršenja krivičnog dela, a uzimajući u obzir okolnosti izvršenja krivičnog dela (nanošenje telesnih povreda, pretnja smrću, napad na nekoliko osoba, izvršenje dela na javnom mestu pred velikim brojem ljudi i drugo), postavlja se pitanje efikasnosti nadležnih organa u pogledu procesuiranja krivičnih dela izvršenih sa motivom mržnje. Takođe, sporna je i vrsta i visina izrečene kazne, imajući u vidu da propisana kazna zatvora za krivično delo iz člana 344, stav 2 KZ iznosi od šest meseci do pet godina. Imajući u vidu da je u konkretnom slučaju primenjen institut iz člana 54a, koji označava otežavajuću okolnost koju sud posebno ceni prilikom kažnjavanja učinioca, ostaje nejasno zašto su izbor sankcije i dužina trajanja kazne ovako blagi.

492 „Protest srednjoškolaca u Leskovcu protiv Parade ponosa, napadnuti novinari", *Danas*, 2. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/protest-srednjoskolaca-u-leskovcu-protiv-parade-ponosa-napadnuti-novinari/.

493 „Član Dveri opravdao nasilje srednjoškolaca u Leskovcu", *Danas*, 2. mart. Dostupno na: https://www.danas.rs/drustvo/clan-dveri-opravdao-nasilje-srednjoskolaca-u-leskovcu/.

494 Osnovni sud u Smederevu, Zapisnik o glavnom pretresu, 4 K br. 81/17 od 4. februara 2020.