

MONITORING IZVEŠTAJ #5

ZA PERIOD
VANREDNOG STANJA

Međusektorska radna grupa za političke kriterijume
Radna grupa za Poglavlje 31: Zajednička spoljna i bezbednosna politika
Radna grupa za Poglavlje 35: Ostala pitanja - Kosovo*

MONITORING IZVEŠTAJ ZA OBLAST POLITIČKIH KRITERIJUMA I SPOLJNE POLITIKE SRBIJE TOKOM VANREDNOG STANJA

1. Međusektorska radna grupa za političke kriterijume

1.1 Odnosi Srbije i EU tokom trajanja vanrednog stanja

Pandemija COVID-19 predstavlja izazov za trenutni globalni poredak i uspostavlja novu geopolitičku realnost u Evropi. To se odnosi i na Srbiju i čitav region Zapadnog Balkana, koji je okružen članicama Evropske unije. Ekonomske i društvene gubitke još uvek nije moguće precizno izmeriti, ali je realno očekivati da će Srbija i zemlje regiona pretrpeti ozbiljne posledice. Od početka krize, donosioci odluka u Srbiji vodili su svojevrsnu kampanju čiji je cilj bio da se umanjí kredibilitet EU u Srbiji, preusmeri pažnja sa neadekvatne pripremljenosti zdravstvenog sistema za pandemiju, neblagovremene i zakasnele reakcije na rizik od pandemije i opravdava postojeći pragmatični pristup spoljnoj politici „sedenja na više stolica.“

Kontinuirano narušavanje imidža EU tokom krize započelo je obraćanjem predsednika Srbije 15. marta 2020. kada je najavljeno uvođenje vanrednog stanja (opširnije – pogledati u odeljku 1.6). Tom prilikom predsednik je izjavio da evropska solidarnost ne postoji i da je ona oduvek bila samo bajka na papiru. Neposredan povod za takvu izjavu je bilo usvajanje uredbe Evropske komisije kojom su uvedene restrikcije na izvoz zaštitne medicinske opreme izvan EU, zbog koje Srbija u prvih 6 nedelja krize nije imala pristup kupovini medicinske opreme sa jedinstvenog evropskog tržišta.¹

Ovakvu izjavu ne bi trebalo posmatrati kao izdvojenu i ishitrenu emotivnu reakciju, jer je u periodu tokom trajanja vanrednog stanja bila vidljiva kampanja kontinuiranog umanjivanja značaja pomoći EU, uprkos tome što je u odnosu na druge globalne aktore izdvojila najviše sredstava za pomoć Srbiji tokom pandemije a od 2000. godine je najveći donator u Srbiji sa značajnim doprinosom u sektoru zdravstva.²

Od početka krize, EU je preusmerila 94 miliona evra postojećih IPA II fondova za potrebe podrške zdravstvenom sistemu i prevazilaženju socioekonomskih posledica pandemije.³ Pored toga, Srbija ima pristup Fondu solidarnosti EU, koji je koristila 2014. godine za saniranje posledica katastrofalnih poplava. Srbija takođe ima pristup tehničkoj pomoći i razmeni informacija kroz Evropski centar za kontrolu i sprečavanje bolesti. Međutim, pažnja srpskih zvaničnika i medija je bila prevashodno usmerena pomoći koju je Srbija dobila od Kine i Ruske federacije, iako je u javnosti ostalo nepoznato šta od te pomoći predstavlja donaciju, a šta se u stvari plaća iz državnog budžeta Srbije (i pod kojim uslovima).⁴

Ovakav narativ vlasti će verovatno uticati i na raspoloženje građana i podršku javnosti članstvu Srbije u EU. Kao što je Centar za evropske politike (CEP) već upozoravao, dokazi snažno upućuju na to da je trenutni nedostatak verodostojnog opredeljenja za članstvo u EU prevashodno rezultat delovanja srpskih zvaničnika, a ne uticaja spoljnih aktera poput Kine.⁵ Virtuelni samit lidera zemalja EU i Zapadnog Balkana održan je 6. maja 2020. godine i tom prilikom je potvrđena „evropska perspektiva“ regiona. Samit koji je prevashodno trebalo da bude posvećen jačanju ekonomske saradnje EU sa zemljama Zapadnog Balkana, bio je posvećen potvrdi jedinstva i solidarnosti u trenutku pandemije COVID-19. EU je potvrdila svoju odlučnost da podrži ekonomsku i socijalnu transformaciju regiona, i istovremeno izrazila očekivanje da će zemlje Zapadnog Balkana poštovati evropske vrednosti i principe i sprovesti potrebne reforme. Naglašeno je da će evropska pomoć biti direktno povezana sa opipljivim rezultatima u oblasti vladavine prava, društveno-ekonomskim reformama i poštovanjem vrednosti, pravila i standarda EU. Takođe je najavljen obiman ekonomski i investicioni plan za region, koji će biti predstavljen početkom jeseni 2020.⁶

1 <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2123>

2 Delegacija EU u Srbiji, „EU partnerstvo sa Srbijom: EU najbolji partner i najveći donator već 20 godina – i na prvoj liniji fronta u borbi protiv COVID-19“, 2020. dostupno na: <https://europa.rs/eu-partnerstvo-sa-srbijom-eu-najbolji-partner-i-najveci-donator-vec-20-godina-i-na-prvoj-liniji-fronta-u-borbi-protiv-covid-19/>

3 <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1999/188/463/detaljnije/j-joksimovic-komesar-varheji-odobrio-srbiji-94-miliona-evra-pre-namene-ipa-sredstava/>

4 CEP, „Kinesko-srpski odnosi – šta smo naučili iz krize COVID-19: Uticaj Kine u Srbiji će porasti u onoj meri u kojoj EU to dopusti“, 2020. Dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/Kinesko-srpski-odnosi-%E2%80%93-%C5%A1ta-smo-nau%C4%8Dili-iz-krize-COVID19-1.pdf>

5 CEP, „Kinesko-srpski odnosi – šta smo naučili iz krize COVID-19“, 2020.

6 Zagrebačka deklaracija, 6. maj 2020. dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/43776/zagreb-declaration-en-06052020.pdf>

Preporuke:

- Uprkos deklarativnoj posvećenosti procesu pristupanja Evropskoj Uniji, zvaničnici Srbije u svojim javnim nastupima koriste neprimerene kvalifikacije koje dovode u sumnju koliko i da li je Srbija zaista rešena da postane članica Unije u dogledno vreme. Pozivamo zvaničnike Srbije da u svojim javnim nastupima ne šalju poruke koje mogu imati negativne posledice na raspoloženje domaće javnosti prema procesu evropskih integracija, ali i na javnost i političke aktere u državama članicama koji će odlučivati o pristupanju Srbije Uniji;
- Neophodno je restartovati proces unutrašnjih promena koje su suštinski deo procesa pristupanja Srbije EU. U tom smislu, potrebno je imenovati šefa Pregovaračkog tima i uspostaviti funkcionalan i logičan sistem koordinacije procesa pristupanja Uniji, poštujući suštinu Komunikacije o unapređenju procesa pristupanja Evropskoj uniji („Nova metodologija“);⁷
- Predlažemo da Srbija prihvati primenu Nove metodologije za pristupanje EU i da time pokaže spremnost da sve svoje obaveze u okviru procesa ispuni u potpunosti, za dobrobit svojih građana. Na taj način Srbija će pokazati iskrenu posvećenost neophodnim promenama i dokazati vlastiti kredibilitet.

1.2 Demokratija

Stanje demokratije tokom trajanja vanrednog stanja bilo je obeleženo restriktivnim merama koje su doprinele daljoj polarizaciji političke scene i društva u Srbiji. U toku trajanja vanrednog stanja primećena je neproporcionalna primena restriktivnih mera u vezi sa pravima i slobodama građana, slobodom medija, slobodom izražavanja i funkcionisanja sudova (više o ovim temama u izveštaju posvećenom vladavini prava). U skladu sa proglašenim vanrednim stanjem obustavljena je predizborna kampanja. Tokom trajanja vanrednog stanja opozicione stranke i politički pokreti, kao i organizacije civilnog društva, bili su gotovo u potpunosti isključeni iz medijske zastupljenosti.⁸ Odluka o obustavljanju funkcionisanja Narodne skupštine tokom pandemije dovela je do daljeg obesmišljavanja institucije koja bi trebalo da bude izraz demokratske suverenosti građana Srbije i ponovne potvrde neprimerenog uticaja izvršne vlasti na njen rad.

Na poziv opozicionih političkih pokreta i stranaka, određeni broj građana Srbije je svoje nezadovoljstvo restriktivnim merama izrazio protestujući bukom svakog dana u 20.05 časova, tokom vanrednog stanja. Ovaj miran protest je doveo do organizovanog i bezbednosno rizičnog, svojevrsnog kontraprotesta na poziv nevladine organizacije koja, prema raspoloživim podacima, uglavnom podržava politiku vladajuće koalicije i finansira se iz javnih sredstava.⁹ Za razliku od spontanog protesta građana, ovaj kontraprotest je imao odlike planirane, organizovane, logistički obezbeđene, političke kampanje koja je prevashodno bila usmerena ka širenju netrpeljivosti i uvreda na račun pojedinih opozicionih političkih lidera. Koreografija i nastup predstavnika navodne nevladine organizacije su imali obeležja desničarskih, nacionalističkih i populističkih pokreta koji sličnim metodama šire strah i mržnju. Na taj način, ova kampanja je značajno doprinela osećaju dublje političke podeljenosti unutar srpskog društva.

Prema redovnom izveštaju „Države u tranziciji“ organizacije *Freedom House*, stanje demokratije je nazadovalo što je uslovilo da Srbija, iz kategorije delimično konsolidovanih demokratija, bude svrstana u nižu kategoriju tzv. hibridnih režima.¹⁰ S tim u vezi grupa OCD i članica Nacionalnog konventa je javno pozvala Vladu Srbije da ozbiljno shvati ove ocene i uloži napor u pravcu obezbeđivanja uslova za unapređenje demokratije i slobode medija u zemlji. Istovremeno, Evropska unija i njene članice su pozvane da na adekvatan način prepoznaju važnost ovih problema kao ključnih za nastavak procesa evropskih integracija.¹¹

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

⁸ <https://crt.rs/u-vanrednom-stanju-vlast-apsolutno-dominantna-na-televizijama-s-nacionalnom-pokrivenoscu>

⁹ <https://www.danas.rs/politika/ko-su-organizatori-bakljade-u-znak-podrske-sns-u/>

¹⁰ <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2020>

¹¹ <https://europeanwesternbalkans.rs/organizacije-civilnog-drustva-pozivaju-vladu-da-pokrene-dijalog-o-stanju-demokratije/>

Organizacije civilnog društva će pažljivo nastaviti da prate zabrinjavajuće trendove u Srbiji i da obaveštavaju javnost kako proces evropskih integracija ne bi postao forma bez suštine i kako bi bio obezbeđen njegov kredibilitet. Proces proširenja Unije počiva na obojstranoj odgovornosti i zato očekujemo od Evropske unije i država članica da ozbiljno uzmu u obzir probleme sa stanjem demokratije u okviru pregovora o članstvu Srbije. Bez demokratske transformacije i bez obezbeđivanja poštovanja demokratskih principa i vrednosti, vladavine prava i slobode medija, članstvo u Evropskoj uniji ne može biti kvalitetno i održivo.

Preporuke:

- Pozivamo sve političke aktore da odgovorno sagledaju trenutak i stanje političkog sistema u Srbiji i ulože ozbiljan napor u pravcu obezbeđivanja uslova za sveobuhvatni dijalog o unapređenju demokratije, demokratskih institucija i vladavine prava u Srbiji, kao i poštovanje Ustavom definisanog principa podele vlasti;
- Tokom trajanja vanrednog stanja elementi fenomena „zarobljene države“ (jačanje političke moći putem regulatornih izmena, uklanjanje granica podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pojačan uticaj politike na sistem bezbednosnih službi) su postali još prisutniji i oni predstavljaju suštinsku i strukturnu opasnost za Srbiju i njene građane. Dalje urušavanje državnog i političkog sistema moguće je sprečiti isključivo iskrenim i otvorenim društvenim dijalogom koji bi uključio sve relevantne društvene aktore. Potrebno je da vlast, kao najodgovornija za ovakvo stanje, prihvati realnost i organizuje dijalog o budućnosti demokratije u Srbiji, i na taj način spreči moguće pogubne i dugoročne posledice po državu i društvo.

1.3 Narodna skupština i podela vlasti

Značaj Narodne skupštine i kvalitet njenog vršenja svojih ustavnih zadataka, već duži period vremena je u padu. Uvođenje vanrednog stanja dovelo je do dalje degradacije uloge Narodne skupštine. Pandemija je iskorišćena za onemogućavanje njenog rada. Narodna skupština je onemogućena da obavlja svoju dužnost kako bi u skladu sa članom 200.1-4. Ustava donela odluku o uvođenju vanrednog stanja. Član 200.5 predviđa da u slučaju da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, vanredno stanje mogu uvesti zajednički predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine i predsednik Vlade. Pošto Odluka o uvođenju vanrednog stanja nema obrazloženje, nije moguće suditi o razlozima nemogućnosti sazivanja Skupštine.¹²

Imajući u vidu da član 244 Poslovnika omogućava predsedniku Skupštine da odredi mesto zasedanja u slučaju ratnog ili vanrednog stanja ne postoji prepreka da se Narodna skupština sastane u drugom prostoru, adekvatnom u odnosu na prirodu izazova sa kojim se Srbija suočila tokom pandemije COVID-19.¹³

Faktički razlog za sprečavanje Skupštine da se sastaje nakon 11. marta, pronađen je u donošenju Odluke Vlade¹⁴ praćene Naredbom ministra zdravlja¹⁵ o zabrani okupljanja na javnim mestima u zatvorenom prostoru preko 100 ljudi¹⁶. U ovom slučaju imamo situaciju da je odlukom izvršne vlasti, bez proglašenja vanrednog stanja, faktički onemogućen rad zakonodavne vlasti u Srbiji. Grupa narodnih poslanika uputila je zahtev predsednici Narodne skupštine za sazivanje sednice Skupštine. U svom odgovoru od 23. marta, predsednica

12 “Službeni glasnik RS”, br. 29/2020 od 15.3.2020. godine, <https://www.propisi.net/odluka-o-proglasenju-vanrednog-stanja/>

13 Primera radi, u Holandiji je uvedena ista zabrana okupljanja do 100 ljudi. Parlament Holandije ima 150 poslanika i održavane su sednice sa po 100 poslanika (što je dve trećine poslanika). Dakle, vodilo se računa da se primene mere, ali uz minimalno remećenje rada parlamenta kao najvišeg zakonodavnog tela. Slične zabrane okupljanja su donešene i u drugim zemljama pa su parlamenti nastavili da rade. U Hrvatskoj je uvedena zabrana okupljanja više od pet osoba. Sabor je nastavio rad pri čemu je najviše 30 poslanika bilo prisutno (2 po poslaničkom klubu), sednice parlamentarnih odbora su održavane putem interneta, a u cilju održavanja rastojanja među poslanicima, sednice su držane u prikladnim prostorijama (hotelske sale).

14 <https://www.srbija.gov.rs/vest/450366/vlada-donela-nove-mere-u-cilju-suzbijanja-koronavirusa.php>

15 Naredba broj 512-02-9/1/2020-01

16 <https://www.srbija.gov.rs/vest/450366/vlada-donela-nove-mere-u-cilju-suzbijanja-koronavirusa.php>

Narodne skupštine gđa Maja Gojković je obrazložila nesazivanje Skupštine upravo ovom Odlukom, odnosno pozivajući se na “postojeću epidemiološku situaciju i preporuku da se ne sazivaju i ne održavaju skupovi koji uključuju više od 50 ljudi”¹⁷. Može se primetiti da se ovde radi o preporuci koja je po svojoj prirodi naredba. Ovo još više ukazuje na problem nedostatka obrazloženja za donošenje Odluke o uvođenju vanrednog stanja.

U trenutku kada je u Srbiji Narodnoj skupštini onemogućeno da se sastane odlukom Vlade praćenom Naredbom ministra zdravlja o zabrani okupljanja preko 100 ljudi u zatvorenom¹⁸, škole i fakulteti i dalje rade, jer su oni zatvoreni tek nakon uvođenja vanrednog stanja 15. marta¹⁹. Dakle, radili su tri dana nakon što je uvedena zabrana okupljanja više od 100 ljudi.²⁰ Vlada je 15. marta Zaključkom smanjila dozvoljeni broj ljudi na skupu u zatvorenom sa 100 na 50²¹. Kao zanimljiva specifičnost Srbije u borbi protiv pandemije ostaće zabeleženo da su vlasti prvo zatvorile Narodnu skupštinu, pa škole, pa naposljetku kockarnice koje su zatvorene tek 1. aprila.²²

Analiza OECD na primeru 23 evropske države pokazuje da su u svim evropskim članicama OECD parlamenti markantno učestvovali u donošenju odluke o uvođenju vanrednog stanja, nakon čega bi prestali da se sastaju uz redovno kontrolisanje rada Vlade, a u skoro svim državama parlamenti rade svoj posao čak i tokom vanrednog stanja. Evropski pokret u Srbiji je napravio infografik²³ na osnovu podataka OECD koji pokazuje kako su države reagovale, s tim što je u međuvremenu nakon objavljivanja infografika i parlament Slovačke Republike počeo da radi.

Može se zaključiti da je onemogućavanje Narodne skupštine da vrši svoje ustavne dužnosti posledica voljne odluke da se ona u tome spreči, a ne nužnost izazvana COVID-19. U 21. veku moguće je primenom novih tehnologija obezbediti rad zakonodavne vlasti Republike Srbije (beogradska opština Zvezdara je održala elektronsku sednicu 13. aprila 2020.).²⁴

Nakon što je odlučeno da se Skupština ponovo sastane, sednicu je najavio predsednik Republike, a ne predsednica Narodne skupštine, iako je to isključivo njena nadležnost. U ovom trenutku postavlja se pitanje, zašto je bilo moguće da se Skupština sastane 28. aprila, a nije bila u mogućnosti da to učini sredinom marta i proglašiti vanredno stanje.

Ustavni sud Srbije je 21. maja odbacio sve inicijative podnete za ocenu ustavnosti uvođenja vanrednog stanja bez ulaska u meritorno odlučivanje o samoj ustavnosti načina uvođenja vanrednog stanja. Ovakav postupak Ustavnog suda je dodatno produbio sumnje u način funkcionisanja demokratskih institucija Republike Srbije i sistem demokratske kontrole i podele vlasti.

Vlada Srbije je 24. aprila usvojila Uredbu o izmeni opštih prihoda i primanja, rashoda i izdataka budžeta Republike Srbije za 2020. godinu radi otklanjanja štetnih posledica usled bolesti COVID-19. Ova Uredba predstavlja rebalans Budžeta Srbije za 2020. Pošto Narodna skupština može da se sastane 28. aprila, nije jasno zašto Skupština ne usvoji u redovnoj zakonodavnoj proceduri rebalans budžeta u formi zakona. Potrebna većina za usvajanje, postoji. Legalizovanjem Uredbe kroz Zakon zajedno sa još 43 druge uredbe donete tokom vanrednog stanja, predstavlja način za izbegavanje rasprave o budžetu i nastavak politike iz 2017. i 2018. godine, kad je Skupština usvojila budžete bez kvalitetne rasprave uz podnošenje 300 besmislenih amandmana od strane vladajuće većine. Prilikom usvajanja Zakona o potvrđivanju uredbi koje je Vlada donela uz su-potpis predsednika tokom vanrednog stanja, sadržina pojedinačnih uredbi nije tema rasprave, niti se one mogu menjati, jer se radi o zakonu o potvrđivanju. Takođe, postavlja se pitanje da li je legalizovanje Uredbe o rebalansu budžeta zapravo pravi razlog zašto Skupština može da se sastane krajem aprila.

17 <https://dostajebilo.rs/wp-content/uploads/2020/03/Odgovor-Maje-Gojkovic.pdf>

18 Naredba broj 512-02-9/1/2020-01

19 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>

20 Ministar prosvete Šarčević je 13. marta upozoravao direktore koji su zatvorili škole u periodu nakon 11. marta a pre uvođenja vanrednog stanja, da to ne smeju da rade samoinicijativno.

21 <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/nove-mere-vlade-srbije-zabranjena-okupljanja-vise-od-50-ljudi/hbmwd4g>

22 Odluku o ograničenju organizovanja igara na sreću, “Službeni glasnik RS”, br. 49/2020 od 1.4.2020. godine,

23 <http://www.emins.org/infografike/>

24 Opština Zvezdara: <https://zvezdara.rs/%d0%bf%d0%be-%d0%bf%d1%80%d0%b2%d0%b8-%d0%bf%d1%83%d1%82-%d1%83-%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8%d1%98%d0%b8-%d0%be%d0%bf%d1%88%d1%82%d0%b8%d0%bd%d0%b5-%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d0%b7%d0%b4%d0%b0%d1%80/?0=lat>

Preporuke:

- Predlažemo da u skladu sa svojom ulogom koja je definisana Ustavom Republike Srbije, Narodna skupština organizuje javno slušanje u vezi sa postupanjem državnih organa i organizacija tokom trajanja vanrednog stanja. Ovo slušanje bi trebalo da obezbedi prostor za dijalog i različite stavove na osnovu kojih bi se donele određene smernice za unapređenje postojećeg regulatornog i institucionalnog okvira za postupanje u eventualnim budućim vanrednim situacijama;
- Pozivamo Narodnu skupštinu da se sa dužnom pažnjom posveti i razmotri brojne izveštaje kredibilnih domaćih i međunarodnih organizacija u kojima se navode određeni nedostaci u njenom radu i dovodi u pitanje poštovanje demokratskog principa podele vlasti u Republici Srbiji.

1.4 Izbori

Izborni proces

U nedelju, 15. marta 2020. godine, u Srbiji je proglašena vanredno stanje zbog pandemije COVID-19. Tokom naredne nedelje uvedene su restriktivne mere koje su postepeno bile pooštřavane tokom marta i prve polovine aprila. S obzirom na proglašeno vanredno stanje, Republička izborna komisija je usvojila Rešenje o prekidu svih izbornih radnji u sprovođenju izbora za narodne poslanike Narodne skupštine, raspisanih za 26. april 2020. godine, kojim su prekinute sve izborne radnje do kraja važenja odluke o proglašenju vanrednog stanja.²⁵ Nakon ukidanja vanrednog stanja, Republička izborna komisija je 11. maja 2020. godine donela rešenje o nastavku sprovođenja izbornih radnji u postupku izbora za narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije.²⁶ Istog dana, Pokrajinska izborna komisija je donela rešenje o nastavku izbornih radnji u postupku izbora za poslanike Skupštine AP Vojvodine.²⁷ Datum održavanja parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora pomeren je za preostali broj dana koji je preostao za predizbornu kampanju od trenutka proglašenja vanrednog stanja, na 21. jun 2020. godine.

Zastupljenost političkih stranaka u medijima

Tokom trajanja vanrednog stanja pristup medijima sa nacionalnom frekvencijom bio je monopolisan od strane predstavnika vladajuće koalicije. Politički sadržaj televizija sa nacionalnom frekvencijom od početka krize izazvane virusom korona bio je posvećen isključivo predstavnicima vladajuće većine.²⁸ U drugoj polovini marta čak 99 odsto TV programa, bilo da se radilo o informativnim emisijama, obraćanjima političkih aktera, redovnim i vanrednim programima u vezi sa pandemijom, bilo je rezervisano za predstavnike vlasti.

25 <https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/2624/123-sednica-republicke-izborne-komisije.php>

26 <https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/sr/2645/124-sednica-republicke-izborne-komisije.php>

27 <http://pik.skupstinavojvodine.gov.rs/docs/2020Resenj%D0%B5onastavku.pdf>

28 Prema analizi medijskih sadržaja koju je sprovedla organizacija Crta u periodu od 4. marta do 17. aprila. Medija monitoring koji Crta sprovodi odnosi se na pet televizija sa nacionalnom pokrivenošću i njihov program u "prajmtajmu" – od 17.30 do ponoći. Fokus je bio na sadržajima u kojima su politički akteri, bilo kao subjekti, kada se pojavljuju kao gosti ili su ciljani, ili kao "objekti" – kada ih neko drugi spominje ili priča o njima. Rezultate koje je Crta dobila odnose se na televizije RTS1, TV Pink, TV Prva, TV Hepi i TV B92. <https://www.istinomer.rs/analize/za-vlast-rezervisano-99-odsto-tv-programa/>

Nakon proglašenja vanrednog stanja, vladajuća većina dobila je skoro apsolutan prostor na televizijama sa nacionalnim frekvencijama, odnosno programima koji su dostupni svim građanima Srbije.

- Konkretno, od 4. do 15. marta – vladajuće stranke imale su 91 procenat medijskog prostora u najgledanijim terminima. Opozicija koja bojkotuje izbore je dobila 4 procenta, a preostala opozicija nešto više.
- U periodu od 16. do 31. marta, vladajuća partija je neprikosnovenena i pripada joj – 99 procenata vremena na televizijama u programima gde su se pojavljivali politički akteri. U tom periodu, opoziciji koja bojkotuje izbore pripalo je 0.5 procenta, a otprilike isto i preostaloj opoziciji.
- Od 1. do 17. aprila, za nijansu je raznovrsnija situacija, s obzirom da vlast zauzima 92 procenta vremena. Opozicija koja je za bojkot se zaustavila na dva procenta, a preostala opozicija na pet.

Što se tiče zastupljenosti političara u medijima, tokom vanrednog stanja dominantno su bili prisutni predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijerka Ana Brnabić. Njih dvoje su se učestalije pojavljivali u drugoj polovini marta, u odnosu na prve dve sedmice. Tek početkom aprila počinju više da se obraćaju javnosti ministar zdravlja, Zlatibor Lončar; ministar finansija, Siniša Mali; ministar unutrašnjih poslova, Nebojša Stefanović; ministar odbrane, Aleksandar Vulin, i ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Zoran Đorđević.

Što se tiče tonaliteta medijskog sadržaja u odnosu na političke aktere, većina sadržaja u kome se pojavljuju pripadnici vladajuće partije je bilo neutralno ili pozitivno obojeno u korist vladajuće većine. O opoziciji koja bojkotuje izbore izveštavanje je uglavnom bilo negativno.

Preporuke:

- Pozivamo sve političke partije i organizacije da se u toku nastavka predizborne kampanje, bez obzira da li su se opredelili za učešće na izborima ili su se odlučili za bojkot, uzdrže od kampanje zastrašivanja građana kojima je sloboda izbora garantovana Ustavom Srbije, kao i podsticanja netrpeljivosti, pretnji i verbalne i fizičke agresije prema neistomišljenicima;
- Fer i slobodni izbori podrazumevaju da svi učesnici imaju jednake uslove za vođenje predizborne kampanje kako bi građani bili u prilici da se bez neprimerenog pritiska odluče za koga će glasati. S tim u vezi, neophodno je obezbediti ravnopravnu zastupljenost svih relevantnih političkih aktera u medijima sa nacionalnom frekvencijom.
- Podsećajući na značaj konstruktivnog međustranačkog dijaloga, kao i činjenicu da je dijalog prvobitno iniciran od strane organizacija civilnog društva, pozivamo predstavnike vladajuće koalicije da obezbede uslove za primenu postignutih dogovora u okviru dijaloga o izbornim uslovima koji se održavaju uz posredovanje predstavnika Evropskog parlamenta;
- Pozivamo sve relevantne političke aktere da u skladu sa preuzetim obavezama koje su rezultat međustranačkog dijaloga, pristupe izradi predloga propisa u vezi sa izmenama izbornog sistema koje će obezbediti neophodne regulatorne, proceduralne i institucionalne pretpostavke za održavanje fer i slobodnih izbora i uspostavljanje direktnije veze između građana i njihovih političkih predstavnika u Narodnoj skupštini.

1.5 Položaj civilnog društva

U toku trajanja vanrednog stanja uzrokovanog pandemijom, organizacije civilno društva (OCD) bile su suočene sa brojnim teškoćama koje su otežavale njihov rad, ali su, istovremeno dale značajan doprinos prevazilaženju posledica koje je ova kriza izazvala. Pored objektivnih prepreka sa kojima su bili suočeni svi građani, nedovoljno odgovoran odnos države i lokalnih samouprava u nekim slučajevima ugrozio je aktivnosti određenog broja OCD i njihovih korisnika, iako je Kancelarija Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom pozvala

lokalne samouprave²⁹ da u aktivnosti usmerene na ublažavanje posledica krize uključuju i organizacije civilnog društva po principu partnerstva.

Pre ovog saopštenja, sličan apel uputile su i članice Nacionalnog Konventa o Evropskoj uniji, posebno ističući značaj uloge organizacija civilnog društva u zaštiti najosetljivijih društvenih grupa i pozivajući lokalne samouprave da im obezbede podršku u realizaciji ovih aktivnosti tokom trajanja vanrednog stanja.³⁰

Međutim, bilo je i slučajeva koji su izazvali oštre reakcije civilnog sektora, kao na primer u Boru gde je Gradski štab za vanredne situacije Grada Bora usvojio naredbu³¹ kojom se svim udruženjima građana i dobrovoljnim društvima nalaže da sve svoje ljudske resurse stave na raspolaganje za pomoć najstarijim sugrađanima u cilju dostavljanja namirnica i lekova. Nakon izveštavanja medija o ovom slučaju, naredba je preimenovana u preporuku.³² Pored toga što je demonstrirao nepoznavanje institucionalnog okvira za postupanje lokalnih samouprava tokom vanrednog stanja, ovaj slučaj jasno ukazuje da postoji nerazumevanje uloge organizacije civilnog društva, njihovih mogućnosti i resursa.

Sa druge strane, tokom trajanja vanrednog stanja bilo je primetno delovanje tzv. GONGO organizacija koje su od ranije aktivne u procesu diskreditacije organizacija civilnog društva i služe kao paravan za obračun vlasti sa političkim neistomišljenicima. Takav je slučaj i sa organizacijom „Udruženje za zaštitu mladih“³³ koje je navodni organizator akcije puštanja uvredljivih poruka sa razglasima i organizovanja paljenja pirotehničkih sredstava na krovovima zgrada širom Srbije, kao odgovor na akciju lupanja u šerpe kojom su građani iskazivali nezadovoljstvo načinom na koji vlast upravlja državom tokom krize. Istovremeno, GONGO organizacija „Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije Transparentnost“³⁴ oglasila se povodom hapšenja Ane Lalić, novinarkе portala Nova.rs kako bi upozorila glavne urednike na obavezu da se pridržavaju zakonskih propisa i da se uzdrže od prenošenja informacija od neimenovanog izvora, kao i da imaju razumevanja za poteze Vlade Srbije“ zbog teške situacije uzrokovane pandemijom korona virusa. Glavni cilj ovog saopštenja je bio da se relativizuje problem progona nepodobnih novinara i time ublaži revolt koji je u domaćoj i međunarodnoj javnosti izazvalo hapšenje Ane Lalić.

U tom smislu, posebno je važan dalji monitoring aktivnosti GONGO organizacija i njihovo identifikovanje u različitim procesima, imajući u vidu njihovu snažnu ulogu u stvaranju paralelne realnosti i diskreditaciji u javnom prostoru kredibilnih organizacija civilnog društva koje se na kritički način odnose prema određenim potezima vlasti.

Imajući u vidu navedeno, postoji izvesna zabrinutost među organizacijama civilnog društva i realan rizik da će se tek suočiti sa posledicama intenzivnog kršenja načela podele vlasti i urušavanja institucija tokom vanrednog stanja, imajući u vidu da je prostor za građansko delovanje u Srbiji bio značajno sužen i pre njegovog uvođenja.

Kapaciteti OCD tokom trajanja krize

Građanske inicijative su odmah nakon proglašavanja vanrednog stanja uspostavile redovan sistem za procenu potreba organizacija civilnog društva³⁵ koji se ažurira na nedeljnom nivou obezbeđujući relevantne informacije o aktivnostima civilnog sektora, naročito na lokalnom nivou.

Većina OCD, poštujući preporuke Vlade, zvanično je objavila da će tokom perioda vanrednog stanja organizovati rad na daljinu. Organizacije su usled toga značajno poboljšale svoje kapacitete za korišćenje različitih onlajn platformi i drugih alata, kako bi ostale u kontaktu sa svojim partnerima i korisnicima. Jedan broj OCD nastavio je da sprovodi i terenske aktivnosti, koje su uglavnom bile usmerene na reagovanje na pojačane humanitarne potrebe najugroženijih grupa u lokalnim zajednicama. Izveštaji identifikuju dve glavne grupe aktivnosti organizacija civilnog društva tokom vanrednog stanja:

²⁹ <https://bit.ly/3h3qGMM>

³⁰ <https://www.dijalog.net/nkeu-civilno-drustvo-prepoznati-kao-partnera-u-zastiti-najosetljivijih-drustvenih-grupa-u-uslovi-ma-vanrednog-stanja/>

³¹ <http://www.bgcentar.org.rs/gradski-stab-za-vanredne-situacije-u-boru-protivustavno-i-protivzakonito-ogranicava-ljudska-prava/>

³² <https://koms.rs/vesti/naredba-gradskog-staba-za-vanredne-situacije-grad-a-bora-preinacena-u-preporuku/>

³³ <https://koms.rs/saopstenja/>

³⁴ <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/04/Tri-slobode-pod-lupom-31.mart-02.-april.pdf>

³⁵ <https://www.gradjanske.org/en/united-civil-society-responds-to-the-needs-of-citizens/>

- **Humanitarne aktivnosti u cilju hitnog podmirivanja potreba različitih ranjivih grupa.** Ove organizacije su preuzele značajan deo tereta neposredne socijalne zaštite na terenu, imajući u vidu da je kompletan fokus Vlade bio prebačen na podršku zdravstvenim institucijama. Tokom trajanja vanrednog stanja bile su suočene sa različitim teškoćama (nedostatak osoblja, zaštitne opreme, sredstava), a posebno sa nepostojanjem koordinacije sa lokalnim štabovima za vanredne situacije.
- **Monitoring aktivnosti različitih aspekata vanrednog stanja.** Ove organizacije bile su usredsređene na različite (tematske) aspekte vanrednog stanja u skladu sa njihovim osnovni poljem delovanja, nadgledanje reakcija vlasti kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Suočavale su se manjkom informacija, transparentnosti rada institucija tokom vanrednog stanja i njihove koordinacije.

Učešće organizacija civilnog društva u merama državne pomoći namenjenim ublažavanju posledica pandemije

Organizacije civilnog društva prepoznate su delom kao korisnici direktnih davanja u okviru mera državne pomoći iz Uredbe o fiskalnim pogodnostima i direktnim davanjima privrednim subjektima u vreme vanrednog stanja³⁶ pod istim uslovima kao i druga pravna lica. Međutim, kada je u pitanju oslobađanje od plaćanja poreza na dodatu vrednost na robu i usluge za donacije (pre svega hranu i robu široke potrošnje), Uredba u članu 14. navodi da su od plaćanja PDV-a izuzeti obveznici koji bez naknade stavljaju na raspolaganje dobra i usluge Ministarstvu zdravlja, RFZO-u i zdravstvenim ustanovama u javnoj svojini. Na ovaj način, nisu prepoznati napori brojnih organizacija civilnog društva u odgovaranju na hitne humanitarne potrebe najugroženiji društvenih grupa koje su tokom vanrednog stanja i pogoršane epidemiološke situacije bile u stanju pojačanih potreba.

Koalicija za dobročinstvo, Banka hrane – Beograd, Građanske inicijative i NALED dostavile su predsednici Vlade i ministarstvima finansija i poljoprivrede predlog proširenja mere oslobađanja od PDV-a na robu i usluge³⁷ za sve donacije, pre svega hranu i robu široke potrošnje, u cilju stvaranja povoljnijih uslova za podršku socijalno ugroženim kategorijama stanovništva.

Država se oglašila na predlog organizacija civilnog društva i na taj način ponovo ilustrovala nedostatak suštinskog razumevanja uloge ovih organizacija, naročito u zaštiti najugroženijih društvenih grupa, iako su na taj način prepoznate i u Zakonu o udruženjima i u Zakonu o zadužbinama fondacijama. Pored činjenice da Srbija ima jedan od najmanje stimulativnih institucionalnih okvira za finansiranje OCD u regionu, ovakav stav donosilaca odluka istovremeno je demonstrirao evidentan nedostatak političke volje za unapređenje uslova za razvoj filantropije. Detaljnije preporuke su navedene u delu teksta koji se odnosi na smanjivanje obima davanja civilnom društvu.

Državno finansiranje i sufinansiranje aktivnosti organizacija civilnog društva u oblastima javnog interesa

Odmah nakon proglašavanja vanrednog stanja, Kancelarija Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom, privremeno je obustavila javni konkurs namenjen OCD za sufinansiranje projekata koje istovremeno delom finansira i EU.³⁸ Ovo je takoreći jedini konkurs namenjen sufinansiranju EU projekata koje realizuju organizacije civilnog društva u Srbiji. Prema izveštajima Građanskih inicijativa "Tri slobode pod lupom"³⁹, slično se desilo i sa konkursima Ministarstva kulture i informisanja (za medije i udruženja), Pokrajinskog sekretarijata za informisanje i Gradskog sekretarijata za kulturu Grada Beograda. Svi ovi konkursi zaustavljeni su u različitim fazama što je dodatno ugrozilo položaj zainteresovanih udruženja i medija, posebno na lokalnom nivou. Građanske inicijative trenutno sprovode detaljniju analizu postupanja organa državne uprave i lokalnih samouprava u ovoj oblasti kako bi se sagledale i eventualne šire posledice vanrednog stanja na državno finansiranje.

Zabrinjavajuće je što postoje neformalne najave smanjivanja iznosa budžetskih sredstava namenjenih finansiranju aktivnosti organizacija civilnog društva do kraja godine. Potrebno je osigurati da se planirani iznosi ne smanjuju, a programiranje prioritarnih oblasti javnog interesa za finansiranje vrši u širokom konsultativnom

³⁶ <https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-fiskalnim-pogodnostima-privredi-privatnom-sektoru-gradjanima.html>

³⁷ <https://www.divac.com/Vesti/2748/Ukinuti-PDV-na-donacije-za-najugroženije.shtml>

³⁸ <https://bit.ly/3aySsyk>

³⁹ <https://www.gradjanske.org/category/vesti/tri-slobode-pod-lupom/page/2/>

procesu sa organizacijama civilnog društva. Ovim će se postići uvažavanje stvarnih potreba građana u kontekstu ublažavanja posledica krize, imajući u vidu stepen aktivnosti civilnog društva tokom prethodnog perioda. Treba napomenuti da se oblast transparentnog i efektivnog državnog finansiranja organizacija civilnog društva nalazi u posebnom fokusu Evropske komisije, a ova oblast se u svakom godišnjem izveštaju o napretku Republike Srbije pominje u kontekstu potrebe daljeg unapređenja.

Pružanje socijalnih usluga

Prema podacima iz monitoring Sistema Građanskih inicijativa o potrebama civilnog društva tokom vanrednog stanja, veliki broj organizacija koje pružaju različite usluge osetljivim društvenim grupama nastavio je rad, iako u otežanim okolnostima. Tu posebno treba pomenuti teškoće u dobijanju dozvola za kretanje tokom policijskog časa, imajući u vidu da se nijedno uputstvo državnih organa nije direktno ticalo organizacija civilnog društva, već isključivo privrednih društava⁴⁰ i eventualno pojedinaca koji su brinuli o osobama sa invaliditetom, starima i deci.⁴¹ Prema navodima Inicijative za ekonomska i socijalna prava A11, Vlada nije adekvatno reagovala na potrebe najosetljivijih društvenih grupa,⁴² a lokalni štabovi za vanredne situacije pravili su nove strukture za distribuciju pomoći najstarijim osobama,⁴³ često bez ikakve koordinacije sa organizacijama civilnog društva koje su od ranije imale uspostavljene terenske mreže za ovu vrstu aktivnosti. U prvoj nedelji vanrednog stanja Grad Beograd je raskinuo ugovor sa organizacijom Dečije srce koja je pružala uslugu pratilaca dece sa invaliditetom.⁴⁴ Na taj način prestao je angažman 450 asistenata. Nakon pritiska javnosti putem medija i društvenih mreža, ova odluka je opozvana.

Primer dobre prakse je Grad Šabac⁴⁵ gde su lokalne organizacije civilnog društva koje pružaju socijalne usluge od početka uključene u rad lokalnog štaba za vanredne situacije. Njihovi resursi su ujedinjeni i korišćeni za distribuciju informacija i pomoći koju je obezbeđivala i lokalna samouprava.

I u ovoj oblasti ponovo je ilustrovan nedostatak strateškog prepoznavanja organizacija civilnog društva kao pružalaca socijalnih usluga, ravnopravnih sa drugim akterima (centri za socijalni rad ili privatne kompanije) i njihovog doprinosa zaštiti najugroženijih društvenih grupa. Izuzetak predstavlja Tim Vlade Republike Srbije za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva⁴⁶ koji je kroz kontinuirani kontakt sa OCD usmerenim na ugrožene društvene grupe pokušao da ostvari određenu koordinaciju humanitarnih napora.

S obzirom da su organizacije civilnog društva koje pružaju socijalne usluge tokom prethodnog perioda demonstrirale visok stepen otpornosti na eksterne poremećaje i nastavile da obezbeđuju podršku svojim korisnicima, potrebno je dalje prepoznavanje njihove uloge u ovoj oblasti. Takođe je potrebno njihove dobre prakse u pogledu kvaliteta usluga, monitoringa i odgovornosti prema korisnicima, prepoznati u institucionalnom okviru u ovoj oblasti, čime će se unaprediti i kapaciteti institucija sistema koje pružaju ove usluge.

Smanjivanje obima davanja civilnom društvu

Godišnje istraživanje organizacije Catalyst o stanju filantropije⁴⁷ od početka krize izazvane pandemijom pokazuje da su građani i kompanije zajedno donirali 8,9 miliona eura. Ovaj iznos donacija, prikupljenih u periodu od 6 nedelja, jednak je vrednosti donacija prikupljenih na tromesečnom nivou tokom 2019. godine. Kompanije su doprinele suzbijanju pandemije sa 69% ukupnog doniranog iznosa. Polovina svih finansijskih donacija prikupljenih tokom krize usmerena je u nabavku medicinske opreme. Nalazi ovog izveštaja ukazuju da će se ukupan iznos donacija u narednom periodu povećati, ali će se sredstva i dalje uglavnom usmeravati u podršku zdravstvenom sektoru i za ublažavanje posledica pandemije.

40 <https://www.paragraf.rs/propisi/instrukcija-privrednim-subjektima-izdavanje-dozvola-nocni-rad-vanredno-stanje.html>

41 <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/procedura-za-dobijanje-dozvole-za-kretanje-u-vreme-zabrane-kretanja>

42 <https://www.a11initiative.org/neophodno-je-hitno-preduzimanje-mera-za-zastitu-najugrozenijih-tokom-borbe-protiv-virusa-sars-cov-2/>

43 <https://www.slobodnaevropa.org/a/gradovi-u-srbiji-otvorili-kol-centre-za-pomo%C4%87-/30495600.html>

44 <https://www.danas.rs/ekonomija/usred-vanrednog-stanja-450-ljudi-dobilo-otkaz-zaslugom-grada-beograd/>

45 <https://rc.gradjanske.org/covid-19-je-doneo-i-glad/>

46 <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/category/vesti-tima-cir/>

47 <https://givingbalkans.org/srbija/content/istrazivanje-srbija-daruje-2019-filantropija-donacije-covid19>

Imajući u vidu stepen uticaja krize izazvane pandemijom na ekonomske aktivnosti, ovo je oblast, u kojoj se mapiraju rizici za civilno društvo na srednji i duži rok. Ekonomska kriza će imati posledice na donacije i podršku civilnom sektoru, kako na globalnom, tako i na nacionalnom nivou.

Zbog toga je potrebno dalje udruživanje civilnog društva sa ciljem zagovaračkih napora za unapređenje institucionalnog okvira za davanja u Srbiji, pre svega u oblastima poreskih olakšica za pravna i fizička lica koja doniraju organizacijama civilnog društva, aktivnim u oblastima javnog interesa. Stanje filantropskog okvira u Srbiji, takođe se u godišnjim izveštajima o napretku ne ocenjuje pozitivno, pa imajući u vidu ekonomske posledice krize, institucionalne intervencije će biti neophodne za održavanje ovog izvora finansiranja organizacija civilnog društva.

Donatorske aktivnosti

Pojedini donatori reagovali su na izmenjene i hitne potrebe OCD tokom krize dodeljujući urgentne grantove uglavnom za aktivnosti organizacija koje sprovode humanitarne aktivnosti.

Kancelarija Švajcarske razvojne pomoći je izdvajajući dodatna finansijska sredstva podržala nekoliko OCD za sprovođenje humanitarnih aktivnosti u različitim lokalnim zajednicama, dok je UNDP objavio poziv za inovacije u periodu krize. Trag fondacija objavila je u okviru redovnog programa podrške Aktivne zajednice 2 javna poziva za aktivnosti OCD sa ciljem ublažavanja socijalnih i ekonomskih posledica pandemije.⁴⁸ Fondacija Ana i Vlade Divac je objavila poseban poziv za udruženja, medije i neformalne grupe⁴⁹ okupljene oko zajedničkih ideja kako bi se pomoglo građanima da se suoče sa kriznom situacijom. Sredstva za ovaj poziv obezbeđena su od strane Ambasade Kraljevine Norveške. Ambasada Kanade u Srbiji je u okviru redovnog godišnjeg poziva za dostavljanje projekata OCD, posvetila jednu oblast reakciji na pandemiju, a Kancelarija Saveta Evrope u Srbiji takođe je objavila poziv za dostavljanje projekata u oblasti borbe protiv diskriminacije tokom trajanja pandemije.⁵⁰ Istovremeno, Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava u Srbiji podržao je određeni broj organizacija civilnog društva koje su se bavile monitoringom vanrednog stanja.⁵¹

U prvim danima pandemije Fondacija za otvoreno društvo Srbija, objavila je poziv partnerima⁵² da se obrate uz mogućnost produženja perioda sprovođenja projekata, korišćenje on-line alata za pojedine aktivnosti. Najavljeno je i hitno odobravanje preusmeravanje neutrošenog novca na aktivnosti usmerenih ka rešavanju novonastale situacije, tj. ka suzbijanju virusa COVID-19. Ovom pozivu odazvao se veliki broj organizacija koje su imale aktivne grantove Fondacije.

Pored toga, u prvih četrdeset dana od proglašenja vanrednog stanja, Fondacija za otvoreno društvo je odobrila dodatna sredstva u iznosu od 550.000.000 dinara za humanitarne intervencije, direktnu podršku i nabavku medicinske opreme, testova za COVID-19 i podršku najugroženijim grupama⁵³. Sredstva Fondacije su upotrebljena za donacije Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje koji je centralna institucija za nabavku medicinske opreme i sredstava, grupi organizacija, preduzetnika i preduzeća za nabavku repromaterijala (filamenta) za izradu vizira i razdelnika za respiratore koji su donirani zdravstvenim ustanovama, te Ligi Roma (asocijacija romskih organizacija) za direktnu humanitarnu pomoć najugroženijem stanovništvu u neformalnim naseljima. Fondacija je opredelila sredstva i za pomoć migrantima i zajednicama u kojima migranti privremeno borave, kao i starima. Drugi deo intervencije bio je namenjen za hitne odgovore civilnog društva na pandemiju. Tako je podržan rad udruženja koja pružaju podršku uzbunjivačima, akademskoj zajednici i očuvanju vladavine prava u uslovima izraženih rizika, a posebna pažnja posvećena je najugroženijoj populaciji radnika i slobodnih umetnika. Hitna podrška je pružena i organizacijama koje su radile na zaštiti slobode izražavanja, udruživanja i okupljanja tokom vanrednog stanja. Fondaciji za otvoreno društvo planira da tokom cele 2020. godine razmatra i odobrava projekte koji su usmereni na saniranje posledica virusa COVID-19, posebno kod najugroženijih kategorija stanovništva.

48 <https://tragfondacija.org/druga-faza-konkursa-aktivne-zajednice-solidarni-odgovor-na-covid-19/2373/>

49 <https://www.divac.com/Zajedno-protiv-koronavirusa-2/2732/Otvoreni-konkursi.shtml>

50 <http://europa.rs/poziv-za-dostavljanje-predloga-projekata-podrska-lokalnim-organizacijama-civilnog-drustva-u-kontekstu-mera-za-borbu-protiv-diskriminacije-tokom-epidemije-covid-19-u-srbiji/>

51 <http://www.yucom.org.rs/ljudska-prava-i-covid-19/>

52 <http://www.fosserbia.org/sr/saopštenja-i-sogađaji/saopštenje-povodom-situacije-izazvane-virusom-korona.html>

53 <http://www.fosserbia.org/sr/saopštenja-i-sogađaji/naši-resursi-u-prevazilaženju-krize.html>

Građanske inicijative objavile su poziv donatorskoj zajednici⁵⁴ na osnovu globalnog otvorenog pisma donatorima i pristalicama koje je pokrenuo CIVICUS kojim se donatori pozivaju da postojeće aktivnosti OCD ne zaustavljaju, kao ni ugovorena plaćanja, a da sredstva za kriznu reakciju alociraju iz drugih izvora. Ovo je od posebnog značaja za planiranje budućih donatorskih prioriteta, imajući u vidu da se može očekivati da jedan broj donatora aktivnih u Srbiji određena sredstva preusmeri na ublažavanje posledica krize u svojim matičnim državama. Iz tog razloga u narednom periodu potrebno je podsticanje snažne koordinacije donatorskih napora u Srbiji, ali i širokog konsultativnog procesa sa civilnim društvom prilikom programiranja podrške. Ovim će se osigurati reakcija na izmenjene potrebe, kako organizacija, tako i njihovih korisnika, ali i obezbediti sinergija i izbeći preklapanje donatorskih intervencija.

Pored navedenih aktivnosti i drugi donatori su brzo odgovarali na potrebe građana i saniranje posledica izazvanih pandemijom, što je pokazalo mobilnost donatorske zajednice, sposobnost brzog reagovanja i inventivne načine prevazilaženja krize.

Preporuke:

- Predložimo da se pokrene dijalog između predstavnika republičkih i pokrajinskih organa, kao i organa lokalne samouprave, sa predstavnicima OCD kako bi se unapredio regulatorni okvir i razumevanje uloge OCD u vanrednim okolnostima, njihovih mogućnosti i resursa koje bi mogli da doprinesu efikasnijem otklanjanju posledica pandemije;
- Potrebno je dalje prepoznavanje potencijala i uloge OCD koje pružaju socijalne usluge s obzirom da su tokom prethodnog perioda demonstrirale visok stepen otpornosti na eksterne poremećaje i nastavile da obezbeđuju podršku svojim korisnicima. Takođe je potrebno njihove dobre prakse u pogledu kvaliteta usluga, monitoringa i odgovornosti prema korisnicima, prepoznati u institucionalnom okviru u ovoj oblasti, čime će se unaprediti i kapaciteti institucija sistema koje pružaju ove usluge;
- Uvažavajući posledice pandemije na ekonomski i socijalni sistem Srbije, neophodno je obezbediti uslove da se planirani iznosi za finansiranje aktivnosti OCD ne smanjuju, kao i da se programiranje prioriteta javnog interesa za finansiranje vrši u širokom konsultativnom procesu sa organizacijama civilnog društva. Imajući u vidu da Republika Srbija ima jedan od najmanje stimulativnih okvira za finansiranje OCD, potrebno je značajno unaprediti postojeći regulatorni i institucionalni okvir za unapređenje uslova za razvoj filantropije kao jednog od načina obezbeđivanja održive podrške razvoju civilnog društva;
- Pozivamo EU i druge međunarodne donatore da prilikom prilagođavanja svojih programa finansijske pomoći Srbiji, pored dodatnih izdvajanja za otklanjanje ekonomskih i socijalnih posledica pandemije, posebnu pažnju obrate na nivo finansijske podrške OCD imajući u vidu njihovu društvenu ulogu i okolnosti u kojima funkcionišu;
- OCD će nastaviti da prate aktivnosti tzv. GONGO i njihovu ulogu u raznim društvenim procesima imajući u vidu njihovu ulogu u simulaciji društvenog dijaloga i stvaranju prividne paralelne realnosti, netolerantnim i nasilnim akcijama prema manjinskim i posebno ranjivim zajednicama i diskreditaciji kredibilnih OCD koje se na kritični način odnose prema određenim potezima vlasti.

⁵⁴ <https://www.gradjanske.org/en/open-letter-donors-and-supporters-must-act-to-ensure-civil-society-resilience-against-covid-19-pandemic/>

1.6 Civilna kontrola sektora bezbednosti

Srbija je tokom 52 dana vanrednog stanja pala na testu demokratije zbog niza propusta i nepravilnosti u postupanju i kontroli sektora bezbednosti, zaključak je analize Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP).⁵⁵

Policija je u vanrednom stanju trebalo da se stara o poštovanju mera ograničenja i zabrane kretanja i okupljanja, zdravstvenom nadzoru i karantinu, te da dozvole za kretanje tokom policijskog časa dobiju ljudi kojima je to zaista potrebno. Vojska Srbije je pomagala policiji u održavanju javnog reda i obezbeđenju graničnih prelaza i prihvatnih centara za migrante. Pripadnici Vojske postavljali su privremene bolnice i objekte karantinskog tipa za građane koji su pristizali iz inostranstva, a bataljon Atomsko-biološko-hemijske odbrane dezinfikovao je javne objekte i površine.

Tokom trajanja vanrednog stanja policija nije uvek postupala profesionalno, srazmerno, politički neutralno, vodeći računa najpre o potrebama i pravima građana. Kriterijumi na osnovu kojih je MUP izdavao dozvole za kretanje tokom policijskog časa nisu bili propisani⁵⁶, zbog čega su one zlorabljene tokom incidenata sa paljenjem baklji. Ljudi koji su doputovali u Srbiju uoči proglašenja vanrednog stanja često nisu obaveštavani o tome da su im izrečene mere kućnog karantina. Policijsko zlostavljanje je primećeno bar u tri slučaja⁵⁷, pri čemu je unutrašnja kontrola policije javno reagovala samo jednom.⁵⁸

Angažovanje Vojske na velikom broju zadataka ukazuje na nedovoljne kapacitete civilnih vlasti da samostalno odgovore na izazove prouzrokovane prirodnim katastrofama. To je, međutim, bio ishod i opredeljenja za uvođenje vanrednog stanja, a ne vanredne situacije.⁵⁹ Vanredno stanje uređeno je Zakonom o odbrani, koji u tom slučaju daje vodeću ulogu Vojsci u odgovoru na pretnje, a pri tom ne predviđa formalne mehanizme koordinacije vojnih i civilnih vlasti. U praksi, koordinacija se odvijala prvenstveno preko predsednika, budući da Ministarstvo odbrane nije direktno učestvovalo u ad hoc oformljenom kriznom štabu.⁶⁰ Nijedna odluka o upotrebi Vojske nije objavljena, tako da nije jasno ko je odlučio na koje načine će ona da se angažuje. Vojska je preuzela zadatke u oblasti javne bezbednosti za koje nije dovoljno obučena niti ima jasne procedure, što se naročito pokazalo kao problem u obezbeđivanju prihvatnih centara za migrante. Pripadnici Vojske nisu bili dovoljno zaštićeni od zaraze COVID-19.⁶¹

Nastavljen je negativan trend pritiska i pretnji nezavisnim novinarima i aktivistima. Zabeleženo je nekoliko problematičnih hapšenja i određivanja mera pritvora, kao što su slučajevi Ane Lalić, Jovane Popović i Slaviše Pajovića. Dodatno, uloga Narodne Skupštine je dodatno degradirana i svela se na automatsko stavljanje pečata na odluke izvršne vlasti. Istovremeno, poslanici su tretirani isključivo kao predstavnici političkih partija, a ne svih građana Srbije. Zbog toga su sporne donete odluke izvršne vlasti tokom vanrednog stanja sa stanovišta poštovanja Ustava i zakona.

Proglašenje vanrednog stanja nije bilo neophodno radi sprovođenja odgovarajućih mera zaštite stanovništva, jer su one mogle biti sprovedene i po drugim pravnim osnovima. Činjenica da je vanredno stanje detaljnije uređeno u Zakonu o odbrani pokazuje da je ono predviđeno zapravo kao odgovor na vojne pretnje, a ne prirodne katastrofe. Naredbe o zabrani kretanja doneo je ministar unutrašnjih poslova, iako bi ograničenja prava građana tokom vanrednog stanja morala da budu propisana uredbom Vlade uz supotpis predsednika.⁶²

55 Đokić, K, S. Đorđević, M. Ignjatijević, J. Pejić-Nikić i I. Stakić, *Sektor bezbednosti u vanrednom stanju: testiranje demokratije*, Beograd: BCBP, maj 2020, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7247/Sektor-bezbednosti-u-vanrednom-stanju-testiranje.shtml>

56 Đorđević, S, *Policija u vreme vanrednog stanja*, Beograd: BCBP, maj 2020, str. 6, <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7253/Policija-u-vreme-vanrednog-stanja.shtml>

57 Ibid, str. 10.

58 Kujundžić, D, *Izjava Dragana Kujundžića, pomoćnika ministra i načelnika Sektora unutrašnje kontrole MUP-a*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 15.04.2020, <https://bit.ly/2ZfA7mc>

59 Đokić i dr. (2020), str. 6.

60 Đokić i dr. (2020), str. 6; Vlada Srbije, *Obrazovan Krizni štab za suzbijanje Covid-19*, Beograd, 13.03.2020, <https://www.srbija.gov.rs/vest/450999/obrazovan-krizni-stab-za-suzbijanje-covid-19.php>.

61 Đokić i dr. (2020), str. 7.

62 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije* 98/2006, čl. 200, st. 6.

U cilju ponovnog uspostavljanja poverenja građana u bezbednosne institucije, neophodno je da Ustavni sud hitno preispita ustavnost odluka izvršne vlasti, a Narodna skupština, Zaštitnik građana i unutrašnji kontrolori sektora bezbednosti, postupanje policije i vojske tokom vanrednog stanja. Tužilaštvo i Zaštitnik građana bi trebalo da, u okviru svojih nadležnosti, preispitaju slučajeve hapšenja novinara i aktivista. Evropska unija bi trebalo da uzme obzir politički kontekst i institucionalni odgovor na zarazu prilikom izrade sledećeg izveštaja o napretku Srbije. U dugoročnom smislu, širenje zaraze COVID-19 je opomena za institucije o potrebi da se reformišu trenutni sistem upravljanja vanrednim situacijama,⁶³ i u potpunosti prilagodi standardima i normama EU u toj oblasti i bez odlaganja dubinski integriše u sve odgovarajuće službe i sisteme EU.

U narednom periodu, potrebno je što hitnije preispitati način na koji su državni organi Republike Srbije reagovali na krizu u svetlu ustavno proklamovane privrženosti principu vladavine prava.

Preporuke:

- Ustavni sud Srbije bi trebalo da preispita ustavnost i zakonitost odluka izvršne vlasti u upravljanju krizom izazvanom pandemijom bolesti COVID-19;
- Narodna skupština, Zaštitnik građana i organi unutrašnje kontrole u institucijama sektora bezbednosti trebalo bi da preispitaju zakonitost njihovog postupanja tokom vanrednog stanja;
- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine trebalo bi da zatraži vanredne izveštaje od MUP-a i Ministarstva odbrane o postupanju policije i angažovanju Vojske tokom vanrednog stanja. Tom prilikom, trebalo bi da zatraže informacije o primeni mera zaštite pripadnika policije i Vojske od zaraze tokom obavljanja svih redovnih i dodatnih zadataka;
- Odbor za kontrolu službi bezbednosti i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove trebalo bi da preispitaju da li su službe i policija primenjivale mere pristupa zadržanim podacima (uključujući i podatke o lokaciji mobilnih telefona) građana i, ako jesu, da li je to učinjeno u skladu sa Ustavom i zakonima;
- Tužilaštvo i Zaštitnik građana trebalo bi da, u okviru svojih nadležnosti, preispitaju slučajeve hapšenja novinara i aktivista;
- Komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja Saveća Evrope (CPT), koji je najavio posetu Srbiji ove godine, trebalo bi da ispita slučajeve u kojima su policijski službenici tokom vanrednog stanja upotrebljavali sredstva prinude;

Dugoročno gledano, radi efektivnijeg reagovanja na različite tipove bezbednosnih pretnji:

- Potrebno je da se vanredno stanje uredi posebnim zakonom, na šta zakonodavce treba da obaveže i Ustav.
- Potrebno je reformisati trenutni sistem upravljanja vanrednim situacijama kako bi on postao realističan i funkcionalan, te dosledno ulagati u njegovu izgradnju u redovnim okolnostima.
- Potrebno je razvijati koncept totalne odbrane tako da bude komplementaran sa civilnom zaštitom tokom prirodnih katastrofa i da omogući izgradnju efikasne koordinacije i interoperabilnosti između civilnih i vojnih struktura na svim nivoima.
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije nacionalne bezbednosti može biti odlična prilika da se operacionalizuje politika sprečavanja i reagovanja države na širenje infektivnih bolesti, koje su u ovoj strategiji već prepoznate kao bezbednosni rizik koji bi "u budućnosti mogao da bude sve izraženiji".⁶⁴

63 V. Erceg, V, „Upravljanje vanrednim situacijama – Sistem za neko drugo vreme“, *Otvorena vrata pravosuđa*, 22.04.2020, <https://otvorenavratapravosuđa.rs teme/ustavno-pravo/upravljanje-vanrednim-situacijama-sistem-za-neko-drugo-vreme>

64 Pored navedenih preporuka usmerenih ka državnim organima Republike Srbije, predlažemo da: Savet Evrope bi trebalo da obrati posebnu pažnju na tretman migranata u Srbiji tokom pandemije COVID-19, naročito na odluku Vlade o tome da im potpuno onemogući slobodu kretanja; Evropska unija bi prilikom izrade sledećeg izveštaja o napretku Srbije trebalo da uzme obzir rad Narodne skupštine Republike Srbije i Zaštitnika građana, kao i postupanje policije i angažovanje Vojske za potrebe javne bezbednosti tokom vanrednog stanja.

1.7 Reforma javne uprave

Državno-službenički sistem i postavljenja službenika na položaj

Podaci za prvi kvartal 2020. godine, i tokom pandemije COVID-19, pokazuju da Vlada nastavlja sa praksom prekomernog postavljenja vršilaca dužnosti službenika na položaju. Naime, u martu ove godine⁶⁵ broj vršilaca dužnosti (189) manji je u odnosu na decembar prethodne godine (207), međutim od ukupnog broja radnih mesta službenika na položaju, udeo onih koji nisu postavljeni putem konkursa bio je veći u odnosu na one koji su prošli konkursnu proceduru (49% nasuprot 38%, dok je 13% mesta u pomenutom periodu bilo nepopunjeno). Dodatno, podaci sa internet prezentacije Vlade Republike Srbije pokazuju da je tokom vanrednog stanja, između 19. marta i 16. aprila 2020. godine, Vlada postavila na položaj 76 rukovodilaca, od kojih su 73 postavljeni na dodatni period od tri meseca.

Pregled po institucijama govori da su pojedini organi bili skloniji da postavljaju vršioce dužnosti u pomenutom periodu, pa je tako Ministarstvo finansija prednjačilo u odnosu na ostale sa 18 ovakvih postavljenja, dok je na drugom mestu Kancelarija za Kosovo i Metohiju sa 11.⁶⁶ Među ostalim primerima vrednim pomena nalaze se Ministarstvo kulture i informisanja sa 5, Republički zavod za statistiku sa 4, kao i više ministarstava sa po 3 takva postavljenja.

Opšte uzev, izmene Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine još uvek nisu urodile plodom kada je u pitanju depolitizacija uprave, budući da se veliki broj pozicija službenika ne postavlja na osnovu zasluga, odnosno konkursne procedure, i u ovom momentu i dalje veliki broj ovih pozicija popunjavaju vršioци dužnosti (oko 50%). Štaviše, situacija sa koronavirusom i proglašenje vanrednog stanja nisu uticali da se ova ukorenjena, štetna praksa postavljanja velikog broja vršilaca dužnosti smanji ili zaustavi. Kao posledica ovakve prakse, rukovođenje u organima državne uprave može biti u znatnoj meri politizovano, što zauzvrat negativno utiče na kvalitet rada i učinak ovih organa, kao i na upravljačku odgovornost i profesionalnost u radu rukovodilaca. U kriznim situacijama od uprave se očekuje da u najvećoj mogućoj meri nastavi sa nesmetanim radom i pružanjem usluga građanima, a u čemu značajnu ulogu imaju, između ostalog, i profesionalni i kompetentni rukovodioci.

Transparentnost i otvoreni podaci

I pored toga što se na zvaničnim internet sajtovima posvećenim (covid19.rs i covid19.data.gov.rs) nalaze podaci koji govore o broju građana zaraženih virusom, tokom pandemije COVID-19 u Srbiji očigledan je nedostatak transparentnosti.⁶⁷ Na primer, portal otvorenih podataka objavio je broj COVID-19 ambulanti širom zemlje, međutim, nisu objavljeni jasni i otvoreni podaci o raspoloživim krevetima i broju medicinskog osoblja kao i o tačnom broju i raspoloživosti neophodne opreme po svakoj ustanovi. Takođe, u Srbiji nema dostupnih podataka o broju lekara i medicinskog osoblja koji su na raspolaganju pacijentima sa virusom COVID-19. Medicinski podaci se ne ažuriraju redovno ni u normalnim okolnostima - poslednji podaci u vezi sa raspoloživim lekarima i medicinskim osobljem, kao i sa dostupnom medicinskom opremom, ažurirani su i objavljeni od strane instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ kao godišnji izveštaji za 2018. i za 2017. godinu (samo za određenu vrstu opreme).

Samim tim, imajući u vidu spisak mera i akata na zvaničnom internet sajtu Vlade, čini se da je većina odluka doneta iza zatvorenih vrata, bez uvida i doprinosa građana ili njihovih predstavnika u Narodnoj skupštini koja nije zasedala tokom vanrednog stanja. Pojedini izvori ukazuju na to da je Srbija jedna od malobrojnih zemalja u Evropi koja nema skupštinska zasedanja tokom trajanja pandemije,⁶⁸ dok se mere Vlade donose se kao uredbе, bez jasnih i transparentnih skupštinskih procedura i bez toga da su potkrepljene obrazloženjem i

65 Podaci Službe za upravljanje kadrovima.

66 Na osnovu podataka dostupnih na internet prezentacije Vlade Republike Srbije: <https://bit.ly/2B4yJZB>.

67 Nedostatak transparentnosti: Pandemija COVID-19 u Srbiji, dostupno na: <https://cep.org.rs/blogs/nedostatak-transparentnosti-pandemija-covid-19-u-srbiji/>

68 European Western Balkans, „Novo dno parlamentarizma u Srbiji“, dostupno na: <https://europeanwesternbalkans.rs/vo-dno-parlamentarizma-u-srbiji/>.

propratnim podacima. Drugim rečima, iako vanredne okolnosti iziskuju određeni nivo hitnosti i efikasnog delovanja, mere i akti usvojeni tokom vanrednog stanja dovode u pitanje transparentnosti i činjeničnu zasnovanost procesa donošenja odluka, koji su od prevashodne važnosti kako bi se osiguralo da su mere jasne, adekvatne, i da održavaju potrebe građana ili određenih grupa, kako u redovnim tako i u vanrednim okolnostima.

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Nekonzistentnost u postupanju organa po osnovu zahteva za slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja bio je vidljiv tokom pandemije i pratećeg vanrednog stanja. Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja, propisivala je da *rokovi koji ističu za vreme vanrednog stanja, a odnose se na preduzimanje upravnih radnji, okončanje upravnih postupaka i odlučivanje po izjavljenim pravnim sredstvima, smatraće se isteklim kad istekne 30 dana od prestanka vanrednog stanja*, međutim praksa organa javne vlasti u postupanju po zahtevima pristiglim tokom vanrednog stanja, odnosno onim čiji su rokovi isticali u tom periodu, ukazuje na neujednačenu praksu i nepredvidivost mogućnosti ostvarivanja prava javnosti da zna.

Najpre, kada je reč o ukupno 20 zahteva koje je CEP poslao 24. februara (7) i 10. aprila (13), procedura nije ispoštovana u celosti u svim slučajevima, pojedine institucije uopšte nisu reagovala na zahteve, a u određenim situacijama odgovori nisu bili blagovremeni i bez prethodnog obaveštenja. I dok praksa nepostupanja po zahtevima uopšte ili nepoštovanje rokova postoji kod određenog broja organa nezavisno od vanrednog stanja, po zahtevima poslatim u aprilu bile su najjasnije razlike i neusklađenost sa novonastalom situacijom.⁶⁹

Pet ministarstava je obavestilo da neće ispoštovati uobičajene rokove kao rezultat vanrednog stanja, pozivajući se na Uredbu. Na primer, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i boračka i socijalna pitanja pružilo je objašnjenje da ima problem sa ispunjavanjem ovih zahteva zbog činjenice da zaposleni rade od kuće i mogu da dođu u kancelariju samo po hitnim pitanjima, dodajući da pružanje odgovora otežava mnoštvo dokumenata koji se traže, a koji se čuvaju na različitim lokacijama. Slično tome, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija je, takođe, obavestilo o nemogućnosti odgovora kao posledica vanrednog stanja, navodeći da odlaže svoj odgovor, jer se zahtev nije odnosio neposredno na pitanje o COVID-19.

Ovakav pristup je u suprotnosti sa odgovorima Ministarstva kulture i informisanja, Ministarstva omladine i sporta i Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koji su postupali po redovnoj proceduri bez pozivanja na Uredbu s obzirom da su postupili po zahtevu dostavljajući tražene informacije tokom vanredne situacije. Sva četiri ministarstva su iskoristili rok duži od 15 dana. Međutim samo je Ministarstvo prosvete obavestilo o nemogućnosti odgovora u prvom roku. Konačno, Ministarstvo pravde poslalo je odgovor 14.05. nakon što je prethodno obavestilo o odlaganju zbog vanrednog stanja, sa informacijom da zahtev nije u njihovoj nadležnosti te se na prvom mestu postavlja pitanje potrebe za odlaganjem ovakve vrste odgovora iako je pomenuta Uredba tako nešto omogućila.

Ovakve razlike upućuju na to da su organi u pojedinim slučajevima sami vršili izbor i prioritizaciju zahteva, pa i odlučivali o tome koje proceduru će pratiti i u kom roku postupati tokom vanrednog stanja. S obzirom na to da tri organa uopšte nisu dostavila bilo kakav odgovor do momenta pisanja ovog teksta (Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo odbrane), a mnogi propustili rokove, postoji jasna sklonost da se ne postupa po propisu, bilo po odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ili po Uredbu usvojenoj po proglašenju vanrednog stanja.

⁶⁹ Analiza je zasnovana na odgovorima na zahteve za pristup informacijama koje je CEP uputio državnim organima u pomenutom periodu.

Preporuke:

- Preporučuje se Vladi da u kratkom roku u potpunosti primeni članove Zakona o državnom službenicima koji se odnose na postavljenje vršioaca dužnosti na pozicije službenika na položaju. Vršioce dužnosti koji ne ispunjavaju uslove treba zameniti kompetentnim državnim službenicima koji su imenovani na osnovu konkursnih postupaka.
- Srednjoročno, preporučuju se i izmene Zakon o državnim službenicima kako bi se smanjili uloga i uticaj politički izabраних zvaničnika u procesu zapošljavanja službenika na položaju, a pored pravnog aspekta problema, potrebno je u narednom periodu usredrediti se i na promenu u političkoj kulturi i ponašanju, kako bi se razumele prednosti stručne državne uprave i kompetentnih rukovodioca u upravljanju ljudskim resursima i poslovima, kako u kriznim tako i u redovnim okolnostima.
- U cilju podizanja nivoa odgovornosti prema građanima, preporučuju se otvaranje i transparentnost podataka o svim relevantnim aspektima vanredne situacije, u cilju adekvatnog i pravovremenog upoznavanja građana sa pozadinom i prirodom odluka. Takođe, sakupljanje, otvaranje i predstavljanje podataka pomaže i donosiocima odluka prilikom sagledavanja raspoloživih resursa, boljeg određivanja potreba i efikasnijeg planiranja. Donošenje odluka potkrepljeno činjenicama i dokazima treba da bude u osnovi svake javne politike ili mere, a u vanrednim okolnostima značaj transparentnih podataka u cilju suzbijanja neželjenih efekata dodatno dolazi do izražaja.
- U pogledu pristupa informacijama od javnog značaja potrebno je omogućiti potpuno ostvarivanje prava na pristup informacijama, kako u redovnim tako i u vanrednim okolnostima. U slučaju usvajanja posebnog akta kojim se uvode izmene u redovnoj proceduri usled vanrednih okolnosti, potrebno je raditi na koordinaciji i usklađivanju organa uprave kako bi se izbeglo samoinicijativno postupanje, nepredvidivost, i stvarala nesigurnost kod tražilaca zahteva u odnosu na to koje se odredbe privremeno primenjuju, koliko je njihovo trajanje i obim, te po kojim se zahtevima (ne)postupa.

1.8 Zaključak

Na osnovu većinske podrške njenih građana, Srbija je podnoseći zahtev za prijem u članstvo EU 22. decembra 2009. godine, prihvatila da u skladu sa Članom 2. Ugovora o EU, poštuje osnovne principe demokratije i vrednosti na kojima se ona zasniva.⁷⁰ Pandemija COVID-19 ukazala je na sve nedostatke političkog sistema u Srbiji koji je utemeljen na personalizovanoj vlasti i autoritarnom, centralizovanom upravljanju. U okolnostima kada je politički legitimitet sveden na pozivanje na većinsku podršku, zanemaruje se, i time „isključuje“ veliki broj građana koji nisu deo većine i ne slažu se *a priori* sa svim potezima vlasti. U takvim okolnostima stvara se atmosfera podele u društvu po binarnom principu – ko nije uz većinu, taj je protivnik. Ovakva klima nastala je, između ostalog, i zbog činjenice da je politički dijalog napustio okvire zvaničnih institucija, gde je zamenjen diskvalifikacijom suprotnog mišljenja, međusobnim uvredama i verbalnom i fizičkom agresijom, i preselio se u van-institucionalne forme političkog delovanja. Demokratija ne može biti autentična bez prihvatanja političkog pluralizma, obezbeđivanja zakonskih i institucionalnih uslova za njegov opstanak, poštovanja vladavine prava, garantovanja građanskih prava i sloboda i uvažavanja različitosti. Budućnost Srbije zavisi do toga da li će se trenutna politička elita opredeliti za istinsku demokratiju zasnovanu na liberalnim principima, ili će se odlučiti za simulaciju demokratskih institucija i procedura u korist jačanja autoritarnih tendencija i elemenata „zarobljene države“.

⁷⁰ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf

U proteklih nekoliko meseci brojne, kredibilne domaće i međunarodne organizacije su u svojim redovnim izveštajima zaključile da stanje demokratije, slobode medija, vladavine prava i poštovanje građanskih prava i sloboda idu u suprotnom pravcu od onoga što se očekuje od zemlje koja pretenduje da bude lider u procesu širenja EU na zemlje Zapadnog Balkana. Koliko god bili neprijatni, ovi izveštaji ne predstavljaju kritiku radi kritike. Oni bi trebalo da, svakoj demokratski opredeljenoj Vladi, posluže kao smernice u kojem pravcu je potrebno ubrzati promene koje bi trebalo da dovedu do boljeg upravljanja državom i društvom. S tim u vezi, OCD će nastaviti da kao i do sada svojim individualnim aktivnostima i aktivnostima u okviru NKEU, prate i izveštavaju javnost o merama Vlade i ostvarenim rezultatima u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Poput ostalih društvenih aktera, i organizacije civilnog društva će se u narednom periodu suočiti sa ozbiljnim izazovima po pitanju održivosti njihovog delovanja u post-pandemijskim okolnostima. Neki od izazova, poput autoritarnih tendencija i centralizacije odlučivanja, zanemarivanja poštovanja principa podele vlasti, nedostataka u primeni vladavine prava, nepostojanja fer uslova za slobodne izbore, regulatorne i finansijske neizvesnosti za slobodno delovanja OCD, su navedene u ovom izveštaju. Međutim, čvrsto rešene da pomognu svojoj zemlji i njenim građanima, i bez obzira na sve poteškoće, OCD su i dalje spremne da svojim stručnim znanjem i resursima doprinesu suštinskim promenama koje su neophodne ukoliko Srbija želi da samouvereno i iskreno napreduje u pravcu pristupanja Evropskoj uniji. Zato bi ovaj izveštaj trebalo da se čita u dobroj meri kao spisak predloga za unapređenje stanja demokratije i poštovanja osnovnih demokratskih principa koje Srbija mora da primeni zbog dobrobiti vlastitih građana, pa tek zatim i kao jedan od uslova za pristupanje Evropskoj uniji.

2. Radna grupa za Poglavlje 31: Zajednička spoljna i bezbednosna politika

Spoljna politika Srbije u vreme pandemije korona-virusa

Tokom trajanja vanrednog stanja, oblast koju pokriva Poglavlje 31: Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, bila je poseban predmet pažnje. Naime, izjave i postupci državnih zvaničnika oko saradnje sa inostranim partnerima u borbi protiv pandemije COVID-19, izazvali su veliko interesovanje u domaćoj javnosti, kao i u javnostima država članica EU. Posebno je ispraćena izjava predsednika Aleksandra Vučića na konferenciji za medije 15. marta 2020. godine, u kojoj je dovedeno u pitanje postojanje solidarnosti u Evropskoj uniji (EU), i istovremeno pohvaljena saradnja Kinom.⁷¹ Kao svaka suverena zemlja, Srbija ima pravo da unapređuje i razvija odnose sa svim državama, a posebno sa onima koje su od posebnog značaja, kao velike svetske sile i članice Saveta bezbednosti. Međutim, imajući u vidu dugoročne interese Srbije štetno je, da se saradnja sa EU, koja predstavlja ključnog partnera i u čija članica Srbija teži da postane, u javnosti diskriminiše i poredi na negativan način u odnosu na saradnju sa trećim državama.

Sa druge strane, monitoring rada institucija zaduženih za spoljnu politiku i odnose sa EU, koji obuhvata analizu mera Vlade tokom vanrednog stanja, a koje su sprovodili Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo za evropske integracije, kao i predsednica Vlade i predsednik Republike, pokazuje da se u praksi dešava nešto drugačije od onoga što se nastoji prikazati građanima Srbije u medijima. Analizom njihovih aktivnosti koje su javno dostupne dolazi se do zaključka da se najveći deo spoljnopolitičkih aktivnosti odvijao i bio usmeren na EU i njene države članice. Iz navedenog proizlazi očigledan nesklad između javno izrečenih kritika na račun EU i neraskidive povezanosti Srbije sa Unijom kada se radi o humanitarnoj, razvojnoj i ekonomskoj pomoći tokom i nakon pandemije. Ovakvo ponašanje zvaničnika Srbije nedvosmisleno utiče i na stavove građana prema Evropskoj uniji i drugim bilateralnim partnerima.

Aktivnosti Ministarstva spoljnih poslova tokom vanrednog stanja bile su usmerene pre svega na evakuaciju državljana Republike Srbije koji su se zatekli u inostranstvu i njihovom povratku u zemlju.

Pomenuti angažman posebno je dobio na značaju nakon donošenja Odluke o zatvaranju svih graničnih prelaza za ulazak u Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS“, broj 37/20) u međunarodnom drumskom, železničkom i

⁷¹ <https://www.nedeljnik.rs/samo-kina-moze-da-nam-pomogne-evropska-solidarnost-ne-postoji/>

rečnom saobraćaju, kao i za ulazak preko graničnih prelaza za pogranični saobraćaj prema susednim zemljama. Evakuacije naših državljana iz inostranstva vršene su na dva načina – vazdušnim putem, odnosno humanitarnim letovima organizovanim od strane Vlade avionima kompanije „Air Serbia“ i drumskim saobraćajem (konkretni podaci su navedeni u Aneksu 1).

Analizom aktivnosti predsednika Republike tokom perioda vanrednog stanja, može se zaključiti da su spoljnopolitičke aktivnosti prema EU (uključujući i države članice) u poređenju sa aktivnostima ka drugim bilateralnim partnerima, znatno intenzivnije. Predsednik Republike imao je: telefonski razgovor sa komesarom Evropske unije za susedsku politiku i proširenje, sa specijalnim predstavnikom Evropske unije za dijalog između Beograda i Prištine, sa predsednikom Evropskog saveta, Sastanak sa predsednikom Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) i učestvovao na Samitu Evropska unija – Zapadni Balkan.⁷²

Sudeći prema zvaničnim izjavama i podacima sa sajta predsednika Republike, može se zaključiti da je težište njegove komunikacije sa inostranim partnerima tokom trajanja pandemije na strani Evropske unije i njenih država članica. Međutim, izjave, intervjui, konferencije za štampu i tekstovi u medijima, nedvosmisleno ukazuju da je komunicirano drugačije. Na upadljivo potenciranu saradnja sa Kinom, reagovao i Visoki predstavnik

EU Đozep Borelj i poručio kako je zabrinut zbog dešavanja na Balkanu, da se u regionu vodi borba narativa te da je “smešno da se na ulicama Beograda vide bilbordi zahvalnosti Kini, a da ih nema kada je u pitanju Evropska unija”.⁷³

Ovo je posebno značajno obzirom da su i ranija istraživanja javnog mnjenja pokazivala da su građani Srbije doživljavali Kinu kao jednog od najvećih donatora Srbije i pre pandemije korona virusa, uprkos činjenicama, koje su jasno pokazivale da ni jedna pojedinačna država, ni jedan bilateralni partner Srbije ne može da se meri sa obimom i obuhvatom bespovratne finansijske pomoći, koju Srbija dobija od EU. Javno mnjenje ima drugačiju percepciju iznosa pomoći donirane Srbiji od 2001. godine i mahom multiplikuje pomoć Rusije i Kine, a umanjuje iznos pomoći koja dolazi sa zapada. Nažalost to je posledica narativa i načina na koji se odnosi sa EU i drugim velikim silama komuniciraju od strane, pre svih, najviših zvaničnika države, koji uz to, suptilno i indirektno stvaraju i utisak kako Kina pomaže samo Srbiji – što svakako nije tačno, jer Kina pomaže brojnim državama širom sveta, uključujući i EU.

Ministarstvo za evropske integracije je odmah nakon proglašenja vanrednog stanja uputilo zahtev Evropskoj komisiji u vezi sa prenamenom sredstava IPA fonda sa molbom da se ova sredstva preusmere na prevenciju i suzbijanje posledica epidemije korona virusa u Srbiji, kao i za dodelu medicinske pomoći Srbiji kroz mehanizam civilne zaštite EU.

Evropska unija uputila je prvu tranšu pomoći od 7,5 miliona evra Srbiji za jačanje kapaciteta i podršku aktivnostima u borbi protiv pandemije korona virusa. Sporazum kojim se obezbeđuje pomoć EU 20. marta potpisali su Jadranka Joksimović, ministarka za evropske integracije, Sem Fabrici, šef Delegacije EU u Srbiji i Fransin Pikap, stalna predstavica UNDP-a u Srbiji. Tom prilikom ministarka je izjavila da je “Evropska unija partner Srbiji u borbi protiv pandemije korona virusa u trenutku kada se najveće zemlje EU suočavaju sa istim izazovima”, naglašavajući značaj solidarnosti i zajedničke borbe svih evropskih naroda kako bi, sa što manje posledica, prevazišli krizu sa kojom se suočava ceo svet.

Tokom trajanja vanrednog stanja neophodna medicinska oprema i materijal koju je Srbija kupovala na svetskom tržištu dopremana je avio saobraćajem čije je troškove u potpunosti finansirala Evropska unija kao deo paketa od 15 mil. EUR pomoći u hitnim situacijama kako bi se Srbiji pomoglo u borbi protiv COVID-19.

Početkom aprila Jadranka Joksimović, ministarka za evropske integracije, Sem Fabrici, Šef Delegacije Evropske unije u Srbiji i Mikela Telatin, šef UNOPS kancelarije potpisali su sporazum o donaciji vredan 4,9 miliona evra, za pomoć Srbiji u borbi protiv pandemije COVID-19. Sredstva iz ove donacije su namenjena kupovini respiratora, testova i zaštitne laboratorijske opreme.

⁷² Kada je reč o bilateralnoj saradnji sa Kinom, predsednik Srbije je tokom vanrednog stanja primio pismo predsednika NR Kine, imao jedan telefonski razgovor, dočekao tim lekara iz ove zemlje i imao još jedan sastanak sa njima i ambasadorom ove zemlje 1. maja. Od ostalih bilateralnih partnera, tokom vanrednog stanja predsednik je imao telefonske razgovore sa kolegama iz Ruske Federacije, Izraela, Turske i Gruzije, a primio je pismo državnog sekretara SAD, nakon čega je imao i jedan sastanak sa ambasadorom te zemlje u Srbiji. Od aktivnosti sa državama regiona, imao je dva sastanka sa srpskim članom Predsedništva Bosne i Hercegovine. Od multilateralnih sastanaka imao je telefonski razgovor sa specijalnim izaslanikom generalnog sekretara Ujedinjenih nacija i šefom Misije UN na Kosovu i Metohiji i generalnim direktorom Svetske zdravstvene organizacije.

⁷³ <https://europeanwesternbalkans.rs/borelj-smesno-je-sto-samo-kina-dobija-bilbord-zahvalnosti-kada-eu-pomaze-srbiji/>

Odlukom Vlade Republike Srbije, a na predlog Ministarstva za evropske integracije, 1. maja 2020 formirana je Posebna radna grupa za pripremu aplikacije za Fond solidarnosti Evropske unije za podršku javnim rashodima nastalim reagovanjem u zdravstvenoj krizi izazvanoj epidemijom COVID-19. Zadatak Radne grupe jeste da u skladu sa rokovima, obrascima i pravilima EU sačini sveobuhvatnu aplikaciju koja će omogućiti pokrivanje dela sredstava koje je Republika Srbija izdvojila u prethodnim mesecima kao odgovor na vanrednu situaciju izazvanu epidemijom.

Medijska kampanja (pre svega u tabloidima) koja je bila fokusirana pre svega na saradnju sa Kinom i Rusijom tokom pandemije, međutim, doprinela je da saradnja i pomoć koja je stigla od strane EU bude mnogo manje vidljiva. Na primer, znatno manje medijske pažnje je bilo usmereno na činjenicu da su avioni kojima je pomoć iz Kine dopremljena upravo (odnosno troškovi prevoza) plaćeni od strane EU.⁷⁴ Bez obzira na nekoliko potonjih izjava zvaničnika, uključujući i predsednika države i predsednicu Vlade, u kojima je iskazana zahvalnost EU na solidarnosti,⁷⁵ negativni efekti prethodnih ostaju.

Medijska kampanja i izjave zvaničnika su sa velikom pažnjom ispraćeni u javnostima država članica EU, kao i u drugim državama. Reakcije su, bitno je naglasiti, bile uglavnom negativne, i u budućnosti mogu da ostave posledice na evropski put Srbije.⁷⁶ Stavovi svake pojedinačne države članice u procesu pristupanja EU su veoma bitni, i sa usvajanjem nove metodologije proširenja (bez obzira da li će je Srbija, poput Crne Gore,

prihvatiti) postaće još važniji. To je posebno važno u kontekstu Poglavlja 31, gde Srbija, podsećamo, još nije dobila ni Izveštaj o skriningu, iako su oba skrininga završena još 2014. godine. Dosadašnji tok usklađivanja sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU nije bio zadovoljavajući, pre svega kada se teme deklaracija i mera odnose na Rusiju i Kinu. Ova činjenica odavno izaziva podozrivost u nekim od država članica.⁷⁸ Tako da je izvesno da će gorespomenute izjave i kampanja pojedinih medija samo pogoršati situaciju što se tiče pregovora u ovom poglavlju i da oni još dugo vremena neće biti otvoreni.

Nacionalni konvent o EU smatra da je potrebno promeniti pristup i odnositi se prema EU u skladu sa nacionalnim interesima i prioritetima. To se posebno odnosi na retoriku lidera i funkcionera, koji treba da imaju na umu da su dugoročni interesi Srbije pre svega vezani za EU i njene države članice, kao i za države regiona, koje kao i Srbija, teže integraciji u EU.

Tokom trajanja vanrednog stanja, Radna grupa za poglavlja 30 i 31 je (5. maja 2020.) održala internet panel diskusiju „Srbija i Evropska unija, saradnja u doba korone“, na kojoj su učestvovali Sonja Liht, predsednica Beogradskog fonda za političku izuzetnost, Vladimir Međak, potpredsednik Evropskog pokreta u Srbiji, Filip Ejodus, vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Boško Jakšić, novinar „Politike“, dok je moderador bio Igor Novaković, direktor istraživanja Centra za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC fond) i koordinator Radne grupe za poglavlja 30 i 31. Neki od zaključaka pomenute debate trebalo bi da posluže kao preporuka Vladi Srbije na koji način da svoje spoljnopolitičke aktivnosti usaglasa sa zvanično promovisanim ciljem pristupanja EU.

74 <https://www.slobodnaevropa.org/a/30511677.html>

75 <http://rs.n1info.com/Vesti/a592669/Ljutnja-prema-EU-brzo-prosla-predsednika-sada-zahvaljuje-na-solidarnosti.html>

76 <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/238048/Bilt-Vucic-pravio-sou-za-avion-iz-Kine-a-kada-stigne-pomoc-od-EU-nema-ga-nigde.html>

77 <http://rs.n1info.com/Vesti/a591142/Zosep-Borel-Svi-su-zabrinuti-zbog-Balkana.html>

78 <http://rs.n1info.com/Vesti/a408138/Litvanija-blokira-poglavlje-31.html>

Preporuke:

- Srbija bi trebalo da, u skladu sa globalnim trendovima i svojim nacionalnim interesima, usvoji Strategiju spoljne politike i dosledno je sprovodi u najboljem interesu građana i privrede. Srbija je deo Evrope, naš sistem vrednosti, način upravljanja državom, strategija razvoja i odnos prema građanima moraju biti u saglasju sa osnovnim evropskim vrednostima demokratije, vladavine prava, slobode mišljenja, zaštite životne sredine i socijalno odgovorne tržišne ekonomije.
- Srbija bi trebalo da prilagodi svoj pristup u odnosima sa članicama Unije, i da shvati važnost svih članica EU za svoj evropski put. Sa svakom od članica treba dubinski i proaktivno da razvija i produbljuje saradnju, umesto kao do sad, da se fokusira na samo nekoliko država. Takav pristup bi trebalo takođe, da nađe svoj izraz u Strategiji spoljne politike koja nedostaje.
- Srbija bi trebalo da prestane da kalkuliše i da pokušava da „sedi na više stolica“, pošto time dugoročno gledano može da nanese više štete sebi, nego što bi mogla da ima koristi od takve nejasne spoljnopolitičke orijentacije. Srbija bi trebalo da se nedvosmisleno orijentiše ka EU kao svom najznačajnijem partneru, a da proces integracije u Uniju postane i suštinski, a ne samo deklarativni cilj.

3. Radna grupa za Poglavlje 35: Ostala pitanja – Kosovo^{*79}

Srbija i Kosovo* u doba pandemije korona-virusa

3.1 Uvod

Tokom pandemije COVID-19 odnose između Beograda i Prištine obeležili su brojni događaji koji su na pozitivan ili negativan način pokazali kompleksnost procesa normalizacije i pomirenja između dva društva. Neposredno pre izbijanja pandemije došlo je do političke krize na Kosovu koja je rezultirala padom tek formirane Vlade premijera Albina Kurtija. Međutim, uprkos kompleksnosti trenutka, predstavnici vlasti i nadležnih organa Srbije i Kosova našli su načina da uspostave institucionalnu saradnju na suzbijanju pandemije korona virusa. U toku pandemije došlo je i do delimičnog ukidanja taksu na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine kao i uvođenja principa „reciprociteta“ na robu iz Srbije, zatim do kosovskog sticanja energetske nezavisnosti članstvom u ENTSO-E,⁸⁰ i do imenovanja specijalnog predstavnika Evropske unije za dijalog Beograda i Prištine i Zapadni Balkan, Miroslava Lajčaka. Sa stišavanjem pandemije došlo je i do raspleta na kosovskoj političkoj sceni izglasavanjem nove Vlade premijera Avdulaha Hotija, ukidanjem mera „reciprociteta“, kao i najavom nastavka pregovora između Beograda i Prištine. Tokom pandemije COVID-19 su organizovani parlamentarni izbori u Srbiji na kojima normalizacija odnosa sa Kosovom* nije bila značajna tema političkih subjekata koji su učestvovali (ili bojkotovali) u ovoj izbornoj utakmici.

79 Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

80 Evropska mreža operatora prenosnih sistema za električnu energiju (ENTSO-E)

3.2 Saradnja Srbije i Kosova u doba pandemije

Pandemija COVID-19 zatekla je Srbiju i Kosovo* u komplikovanim međusobnim odnosima gde su pregovori o normalizaciji već dugo vremena obustavljeni zbog odluke Vlade Kosova da uvede 100% takse na uvoz proizvoda iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Na pitanju taksi tokom leta pala je Vlada Ramuša Haradinaj,⁸¹ a početkom oktobra su organizovani privremeni parlamentarni izbori.⁸² Međutim, pitanje formiranja nove vlade ispostavilo se veoma komplikovanim, pre svega zbog pregovora o koaliciji između dve pobjedničke političke partije. Najzad, Vlada Kosova premijera Albina Kurtija stupila je na dužnost 3. februara 2020. godine, nešto više od mesec dana pre izbivanja pandemije korona virusa u regionu, uključujući Kosovo* i Srbiju.⁸³

Prve mere u suzbijanju pandemije COVID-19 na Kosovu i Srbiji uvedene su sredinom marta, kada se primetilo da je epidemiološka situacija veoma komplikovana i da je neophodno primeniti dodatne mehanizme kako bi se sprečilo širenje virusa. Imajući u vidu komplikovanost odnosa između Vlade Srbije i Vlade Kosova*, ali i neophodnost saradnje u suzbijanju zaraze virusom, krajem marta 2020. godine Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 35 uputila je apel⁸⁴ nadležnim organima dve vlade da uspostave institucionalnu saradnju kako bi se zaštitili ljudski životi u teškim vremenima. Ovaj apel je došao u pravom trenutku kada su dve vlade krenule da uspostavljaju kontakte između zdravstvenih institucija i drugih službi koje su uključene u suzbijanju pandemije.

U cilju saradnje napravljeni su protokoli za razmenu informacija o broju zaraženih osoba, kao i za prolaz ambulantnih i sanitetskih vozila preko administrativnih prelaza za pacijente sa teškom kliničkom slikom. Pored toga, sredinom aprila 2020. godine održana je video konferencija na kojoj su učestvovali ministar zdravlja Srbije,

Zlatibor Lončar i ministar zdravlja Kosova, Arben Vitija, a na kojoj se razgovaralo o epidemiološkoj situaciji i zajedničkom delovanju u suzbijanju pandemije.⁸⁵ Ovaj susret dva ministra je naišao na značajnu pažnju medija, kako u Srbiji tako i na Kosovu, a pozitivno su reagovali predstavnici međunarodne zajednice i civilnog društva. Kao rezultat ovog sastanka usledila je donacija 1000 testova za korona virus koje je Vlada Srbije uputila Institutu za javno zdravlje u Prištini.⁸⁶ Takođe je dogovoreno da epidemiološki timovi iz Srbije neometano ulaze na Kosovo* kako bi pružili neophodnu medicinsku pomoć pacijentima obolelim od COVID-19 u srpskim sredinama. Kao rezultat saradnje između dve vlade uspostavljena je i saradnja između Zavoda za javno zdravlje Srbije i Instituta za javno zdravlje Kosova, pa je broj zaraženih u srpskim sredinama na Kosovu postao deo evidencije o zaraženima na Kosovu koju je svakodnevno objavljivao Institut iz Prištine.

Tokom pandemije ministar zdravlja Kosova Arben Vitija organizovao je nekoliko sastanaka sa predstavnicima srpske zajednice, pre svega sa gradonačelnikom Severne Mitrovice i predsednikom Srpske liste Goranom Rakićem, kao i sa ministrom za povratak i potpredsednikom Srpske liste Daliborom Jevtićem. Tokom pandemije organizovan je i simbolički susret na glavnom mostu na Ibru između gradonačelnika Severne i Južne Mitrovice, Gorana Rakića i Agima Bahtirija.⁸⁷ U prisustvu komandanta KFOR-a dva gradonačelnika su pozvali građane da se pridržavaju mera koje su propisale institucije u Prištini, dok je Rakić pozvao i na poštovanje mera koje je usvojila Vlada Republike Srbije.

3.3 Politička kriza na Kosovu

Dok se ceo svet bavio borbom protiv pandemije, na Kosovu se ipak više pažnje poklanjalo političkim procesima i krizom koja je rezultirala padom Vlade Albina Kurtija. Naime, neposredno nakon formiranja nove Vlade Kosova oglasio se ambasador Ričard Grenel, specijalni izaslanik predsednika SAD Donalda Trampa za pregovore Beograda i Prištine, zahtevajući od premijera Albina Kurtija da odmah pristupi ukidanju taksi na uvoz robe iz Srbije i BiH. Uz čestitke na izboru na mesto premijera sličan zahtev Kurtiju je uputio i predsednik Francuske Emanuel Makron. Sa druge strane premijer Kurti nije usvojio ove zahteve već je uslovio ukidanje taksi sa uvođenjem mera „reciprociteta“ u trgovinskim odnosima sa Srbijom.

81 <https://bit.ly/3eojaKO>

82 <https://bit.ly/37Tahqf>

83 <https://bit.ly/2zQlme2>

84 RG NKEU za Poglavlje 35, Saopštenje za javnost, dostupno na: <https://bit.ly/3bQifVM>,

85 <https://bit.ly/2V95QCK>

86 <https://bit.ly/3hOT85S>

87 <https://bit.ly/3doemnF>

Ovakav stav Kurtija doveo je do još većeg pritiska SAD, koje su privremeno obustavile američke programe ekonomskog razvoja na Kosovu dok se bezuslovno ne ukinu takse i uspostavi nesmetana trgovina sa Srbijom i BiH.⁸⁸ Na pritisak SAD reagovao je koalicioni partner Demokratski savez Kosova (DSK), čiji predsednik Isa Mustafa traži od Kurtija da se poslušaju zahtev SAD i da se ukinu takse. Međutim, Vlada Kosova usvaja odluku o delimičnom ukidanju taksi na uvoz sirovina, dok će se takse zameniti merama „reciprociteta“.⁸⁹

Paralelno sa krizom oko ukidanja taksi pojavila se i kriza nadležnosti između premijera i predsednika Kosova vezana za uvođenje vanrednog stanja. U centru te krize našao se ministar unutrašnjih poslova i javne uprave Agim Veljii. Naime, zbog podrške predsedniku Tačiju oko uvođenja vanrednog stanja Kurti je smenio ministra koji je član DSK i time dodatno iskomplikovao ionako loše odnose između koalicionih partnera u Vladi.⁹⁰

Nezadovoljstvo Ise Mustafe odlukom o smeni ministra iz njegove stranke ali i odlukom o uvođenju mera „reciprociteta“ rezultiralo je podnošenjem predloga za izglasavanje nepoverenja Vladi Kosova. Ovaj predlog je izazvao veliku podeljenost u kosovskom društvu ali i među međunarodnim partnerima na način da je američka ambasada na Kosovu pozdravila ovaj zahtev, dok su ambasade Nemačke i Francuske izrazile zabrinutost zbog ove inicijative. Sednica Skupštine Kosova na kojoj se odlučivalo o Vladi Kosova održana je 25. marta 2020. godine, gde je izglasano nepoverenje Vladi nakon samo 52 dana od njenog konstituisanja.⁹¹

Nakon pada Vlade, Kosovo* je ušlo u novu institucionalnu, ustavnu i svakako političku krizu u kojoj se u javnosti na različit način tumačilo da li predsednik Kosova može ponuditi mandat za formiranje Vlade nekom drugom kandidatu osim Albinu Kurtiju, tj. pokretu Samoopredeljenje koji je pobedio na izborima. Dilemu je razrešio Ustavni sud Kosova svojom odlukom od 29. maja 2020. godine kojom je kreirao mogućnost formiranja Vlade onom kandidatu koji može skupiti većinu glasova u Skupštini.⁹²

Kao poslednju odluku u tehničkom mandatu, odlazeći premijer Albin Kurti je 31. maja 2020. godine stavio u primenu odluku o uvođenju „reciprociteta“ u trgovini sa Srbijom koja je u potpunosti obustavila promet između dve ekonomije.⁹³

Predstavnik DSK Avdulah Hoti kandidovan je na mesto mandatar Vlade Kosova. Nova Vlada Kosova* izglasana je sa 61. glasom (od 120) na Skupštini Kosova* održanoj 3. juna 2020. godine.⁹⁴ Jedna od prvih odluka nove Vlade Kosova bila je ukidanje mera reciprociteta, čime su se ostvarili uslovi za nastavak pregovora između Beograda i Prištine.⁹⁵

3.4 Članstvo KOSTT-a u ENTSO-e

U središtu borbe protiv pandemije koronavirusa, Kosovski operator prenosnog sistema (KOSTT) je primljen u članstvo Evropske mreže operatora prenosnih sistema za električnu energiju (ENTSO-E).⁹⁶ Ova vest od 20. aprila 2020. godine nije privukla značajnu pažnju šire javnosti u Srbiji, dok je na Kosovu prihvaćena sa velikim oduševljenjem.

Prijem KOSTT-a u ENTSO-E je predmet dugogodišnjeg spora između Beograda i Prištine. Ovo pitanje je deo odredbi Sporazuma o energetici iz septembra 2013. godine, gde se predviđa da Srbija aktivno radi na prijemu KOSTT-a u ENTSO-E. Međutim, Srbija je uslovljavala članstvo KOSTT-a u ENTSO-E formiranjem preduzeća EPS Trgovina i Elektrosever na Kosovu. Prvo bi se bavilo naplatom a drugo distribucijom električne energije opštinama sa srpskom većinom na severu Kosova*.

88 <https://bit.ly/314olM8>

89 <https://bit.ly/37VzylE>

90 <https://bit.ly/2AMrTYZ>

91 <https://bit.ly/2YlKUdB>

92 <https://bit.ly/2BrE4uc>

93 <https://bit.ly/2APAKJs>

94 <https://bit.ly/3dqgwD8>

95 <https://bit.ly/2YYXJtg>

96 <https://bit.ly/37O5ZR2>

KOSTT je istupio iz regulatornog područja „SMM“ koji su sačinjavale Srbija, Kosovo*, Crna Gora i Severna Makedonija a kojom je upravljala Elektromreža Srbije (EMS), i potpisao je sporazum sa Operatorom prenosnog sistema (OST) iz Albanije o formiranju novog regulatornog bloka Kosovo*-Albanija. Sporazum između KOSTT-a i OST-a je potpisan 2. decembra 2019. godine, čime su se stekli uslovi za članstvo KOSTT-a u ENTSO-E, što se najzad i desilo 20. aprila 2020. godine.⁹⁷

3.5 Specijalni predstavnici za dijalog

U jeku pandemije, 3. aprila 2020. godine, Evropska unija je imenovala Miroslava Lajčaka za specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine, kao i za ostala pitanja koja se tiču Zapadnog Balkana.⁹⁸ Miroslav Lajčak je imenovan na period od godinu dana, sa ciljem da postigne sveobuhvatnu normalizaciju odnosa između Srbije i Kosova* i doprinese jačanju dobrosusedskih odnosa i pomirenju između partnera na zapadnom Balkanu.

Imenovanje Miroslava Lajčaka je uglavnom naišlo na odobravanje predstavnika vlasti iz Beograda i Prištine, s tim da je Hašim Tači više puta izneo svoje nezadovoljstvo ovim kadrovskim rešenjem, zamerajući Lajčaku što Slovačka nije priznala Kosovo*.⁹⁹ Zbog pandemije COVID-19, političke krize na Kosovu* i izbora u Srbiji, Lajčak je morao da odloži posete Prištini i Beogradu do kraja juna, kad su se stekli uslovi za dolazak u region. Prva poseta Lajčaka Prištini je realizovana od 16-18. juna 2020. godine¹⁰⁰ a Beogradu 22. juna.¹⁰¹

Početak oktobra 2019. godine predsednik SAD Donald Tramp je imenovao ambasadora Ričarda Grenela za specijalnog izaslanika za dijalog Beograda i Prištine.¹⁰² Ovo postavljenje je došlo kao iznenađenje jer je u avgustu iste godine Stejt department imenovao Metjua Palmera za specijalnog predstavnika SAD za Zapadni Balkan.¹⁰³

U relativno kratkom roku ambasador Grenel je uspeo da posreduje potpisivanju pisma o namerama za uspostavljanje direktne avio-linije¹⁰⁴ i železničke linije¹⁰⁵ između Beograda i Prištine. Pored toga, početkom marta ambasador Grenel je organizovao susret Vučića i Tačija u Beloj kući.¹⁰⁶

Međutim, najviše kontraverzi izazvalo je angažovanje ambasadora Grenela na ukidanju taksi i mera „reciprociteta“, što se u (kosovskoj) javnosti često tumačilo kao otvaranje puta dogovoru o „razgraničenju“ kao konačnom rešenju. Ove glasine su zvanično demantovane 26. marta 2020. godine zajedničkom izjavom ambasadora Grenela, specijalnog predstavnika Metjua Palmera i ambasadora SAD na Kosovu Filipa Kosneta.¹⁰⁷

Posredstvom ambasadora Grenela, američki predsednik Donald Tramp je pozvao predstavnike Kosova* i Srbije na razgovor u Beloj kući, koji će biti organizovan 27. juna 2020. godine, kako bi se razgovaralo o unapređenju ekonomskih veza i normalizaciji odnosa.¹⁰⁸

97 KOSTT član ENTSO-E – dobra ili loša vest?, Crno beli svet, dostupno na: <https://bit.ly/2XdDXcJ>

98 <https://bit.ly/2YYSutA>

99 <https://bit.ly/2zROdQp>

100 <https://bit.ly/3hP5iLR>

101 <https://bit.ly/3enwrn7>

102 <https://bit.ly/3fMwQQk>

103 <https://bit.ly/2YV0xrA>

104 <https://bit.ly/37PI8By>

105 <https://bit.ly/2YmsdGB>

106 <https://bit.ly/2V6vfJx>

107 <https://bit.ly/2zPadLA>

108 <https://bit.ly/3fKoFDV>

3.6 Zaključak

Pored pandemije COVID-19 koja još uvek traje kako u Srbiji tako i na Kosovu*, traju i političke krize i izazovi, kao i izazovi u međusobnoj normalizaciji odnosa. Međutim, ovaj period je pokazao da je moguće uspostaviti funkcionalnu saradnju između institucija Beograda i Prištine. Tokom ovog perioda ukinute su kosovske takse na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine, što je bio uslov za ponovno pokretanje dijaloga. Na neki način rešena je politička kriza na Kosovu*, mada je ostalo pitanje dugotrajnosti Vlade Avdulaha Hotija koja ima manjinsku podršku u parlamentu. U Srbiji su završeni parlamentarni izbori na kojima je Srpska napredna stranka osvojila preko dve trećine poslaničkih mesta, što će predsedniku Vučiću biti značajan zalag u budućim pregovorima sa Kosovom*.

Najveći izazov u narednom periodu biće dualnost u vođenju pregovaračkog procesa između Beograda i Prištine i mogući nedostatak harmonizacije odnosa između specijalnih predstavnika EU i SAD. Ostaje da se vidi da li će se ambasador Grenel držati svog mandata i pregovarati isključivo o pitanjima jačanja ekonomske saradnje Srbije i Kosova*, ili će pokušati da izdejstvuje postizanje političkog sporazuma. Sa druge strane, biće zanimljivo videti šta će Lajčak doneti na sto pregovaračkim stranama, da li će nastaviti tamo gde se stalo sa briselskim dijalogom o normalizaciji odnosa ili će resetovati pregovarački proces uvođenjem novih instrumenata i mehanizama. U svakom slučaju, u procesu pregovora o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine očekuje se period intenzivnih dešavanja, koji će u znatnoj meri uticati na ispunjenje prelaznih mera pregovaračkog poglavlja 35.

Preporuke:

- Srbija i Kosovo* bi trebalo da nastave da produbljuju saradnju u zajedničkim naporima za suzbijanje pandemije COVID-19. U tom cilju potrebno je osnažiti procedure za saradnju između medicinskih ustanova i lekarskih timova, kao i stvarati mogućnosti za međusobno pomaganje u bolničkom lečenju pacijenata. Takođe treba nastaviti sa praksom međusobnog pomaganja u medicinskom i sanitarnom materijalu, kao i u donacijama u vidu neophodnih testova, respiratora i drugih neophodnosti za uspešno suzbijanje pandemije.
- Srbija i Kosovo* bi trebalo da iskoriste pozitivne primere međusobne saradnje u suzbijanju pandemije COVID-19 u promociji dijaloga o normalizaciji odnosa i procesa pomirenja između dva društva.

Aneks

1) Evakuacije humanitarnim letovima Vlade

Od ukupno 37 realizovanih humanitarnih letova, organizovanih od strane Vlade Srbije avionima „Air Serbia“, 31 let je organizovan prema zemljama Evropske unije, dok su ostali letovi bili usmereni na destinacije u kojima se nalazio najveći broj srpskih državljana u tom trenutku, kao što su: SAD, Ruska Federacija (Moskva 3 leta), Ujedinjeni Arapski Emirati (Abu Dabi i Dubai), Katar, Turska (dva leta u Istanbul), Ukrajina i Norveška. Svi navedeni letovi su bili besplatni za naše državljane, odnosno troškove letova snosila je Vlada, a ukupno je na ovaj način prevezeno u Republiku Srbiju 5.010 lica.

Svi pomenuti letovi, koji su prvenstveno bili organizovani u cilju repatrijacije državljana Republike Srbije, bili su u isto vreme ponuđeni za evakuaciju stranih državljana iz Republike Srbije u države njihovog prebivališta. Kroz pomenutu saradnju i uz podršku ambasada stranih država u Beogradu, ovim letovima je prevezeno 809 stranih državljana, od čega je 550 državljana Evropske unije. Primera radi, prevezeno je 260 američkih državljana, 96 nemačkih državljana, 155 švedskih državljana, 66 francuskih državljana, 57 austrijskih, 23 hrvatskih državljana, 9 italijanskih državljana, itd.

S druge strane, naši državljani su evakuisani i prevezeni i uz pomoć stranih država i kompanija. Tako, primera radi, iz Češke je, u organizaciji češke kompanije u kojoj je većina naših državljana radila, bez naknade humanitarnim letom prevezeno 189 naših državljana. Takođe, s obzirom na značajan broj državljana Republike Srbije, radno angažovanih na prekontinentalnim brodovima, na kojima je u velikoj meri zabeležena pojava zarazne bolesti COVID-19, na inicijativu kompanija-vlasnika brodova, realizovana je evakuacija pomenute kategorije naših državljana i to iz San Franciska (17 lica), iz Los Anđelesa (134 lica), iz Francuske (27 lica), Japana (7 lica) i iz Australije (22 lica). U procesu realizacije je još jedan broj sličnih evakuacija naših građana iz SAD (7/8. maj, Majami – 54 lica), Grčke (7/8. maj, Atina – oko 30 lica), Francuske, Nemačke, a u zavisnosti od mesta iskrcaavanja naših državljana i same organizacije njihove repatrijacije u zemlju.

Na komercijalnoj osnovi, takođe, realizovan je i prevoz 17 naših državljana iz Indije (Bangalor) u organizaciji Italije. Avio letom Vlade Crne Gore u Srbiju je prevezen 81 državljanin Srbije. Iz Nemačke je komercijalnim letovima avio kompanije Sun Express, 1. 6. i 17. aprila, prevezeno 367 državljana Srbije, iz Tel Aviva (Izrael), takođe komercijalnim letom, 1. aprila prevezeno je 34 državljana Srbije. Slično je bilo i iz Saudijske Arabije 13. aprila (prevoz zaposlenih obezbedila kompanija – ukupno 52 lica), Švajcarske, 4. aprila, kada je u Srbiju prevezeno 210 državljana Srbije avio kompanijom Swiss, dok je letom Turkish Airlines dana 22. aprila iz Istanbula prevezeno 40 državljana Srbije. Na ovaj način je ukupno prevezeno 1096 državljana Srbije.

Srbija je, putem mehanizma civilne zaštite EU za povratak svojih državljana, evakuisala 43 državljana Srbije i to iz najudaljenijih destinacija – Peru (12), Australija (2), Vuhan/Kina (4), Kankun/Meksiko (1), Kambodža (1), Čile (3), Kuba (2), Nepal (1), Japan (1), Kostarika (2), Gvatemala (1), Tajland (8), Laos (2) i Maldivi (3). Putem ovog mehanizma EU, Austrija je prevezla 14 državljana Srbije iz Perua i Australije (uz naknadu), Francuska je prevezla 4 naša državljana iz Vuhana (Kina), Nemačka je prevezla ukupno 21 našeg državljanina iz Meksika, Kambodže, Čilea, Kube, Nepala, Kostarike, Gvatemale, Tajlanda i Laosa dok je Italija prevezla 4 državljana Srbije iz Japana (1) i sa Maldiva (3). Pored toga, Mađarska je humanitarnim letom avionom kompanije Wizz Air, iz Maroka prevezla 5 naših državljana.

2) Evakuacije drumskim putem

U istom periodu, paralelno sa organizacijom humanitarnih letova, kontinuirano je realizovana i organizacija povratka naših državljana iz inostranstva privatnim motornim vozilima i, u jednom broju slučajeva, autobusima.

Na ovaj način, do 6. maja 2020. godine u Republiku Srbiju je evakuisano ukupno 7.526 lica – najviše iz Slovenije (1.619), Austrije (1.228), Hrvatske (816), Nemačke (566), Crne Gore (433), Švajcarske (420), Mađarske (379), Italije (339), Bosne i Hercegovine (209), Slovačke (174), Rumunije (139), itd.

Takođe, na ovaj način, putem drumskih graničnih prelaza, evakuisan je i značajan broj lica koji je komercijalnim letovima stranih kompanija uspeo da se prebaci do aerodroma u susednim državama (najčešće Budimpešta, Sofija i Bukurešt). Nadležna diplomatsko-konzularna predstavništva u ovim zemljama, uz punu koordinaciju sa Ministarstvom spoljnih poslova, organizovala su prihvatanje naših državljana i dalji prevoz do granice sa Republikom Srbijom. Pomenuto je u značajnom broju slučajeva podrazumevalo i obezbeđivanje određene količine vode i hrane za okrepljenje, kao i plaćanje troškova lokalnog transporta od aerodroma do graničnih prelaza sa Republikom Srbijom za najugroženije kategorije (maloletna lica, trudnice, hronični bolesnici, i sl).

U saradnji sa saobraćajnim preduzećem „Lasta“, realizovano je nekoliko vanlinijskih prevoza naših državljana – Bukurešt-Beograd, Budimpešta-Beograd, Rim-Beograd, Milano-Beograd, kao i nekoliko tura od graničnih prelaza Republike Srbije (Horgoš, Gradina, Batrovci) do Beograda. Sa saobraćajnim preduzećem „Lasta“, u okviru opšteg aranžmana koji je imala Vlada Republike Srbije, organizovan je i prevoz naših evakuisanih državljana unutar Republike Srbije – posebno u slučajevima kada je dolazni humanitarni let bio u vreme policijskog časa.

Takođe, uz pomoć drugih kompanija, realizovan je prevoz naših državljana iz Švajcarske (u tri navrata po dva autobusa – ukupno šest autobusa sa oko 260 lica), iz Nemačke (u dva navrata pet autobusa – iz Diseldorfa (1) i Štutgarta (4), ukupno oko 250 lica), iz Austrije (po jedan autobus iz Beča i Salzburga – oko 120 lica), pri čemu su troškove delimično snosili naši građani, dok je deo dotiran sredstvima iz budžeta Republike Srbije. Bilo je slučajeva i gde je autobuski prevoz obezbeđen putem donacije, odnosno besplatnim stavljanjem vozila na raspolaganje od strane transportnih preduzeća.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Ova publikacija je finansirana sredstvima Evropske unije i sufinansirana sredstvima Fondacije za otvoreno društvo Srbija. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Nacionalni konvent o Evropskoj uniji i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo Srbija.



NKEUSrbija



@NKEUSrbija



NKEU Srbija

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Rajičeva 1, 11000 Beograd, Republika Srbija
Tel. +381 11 4285 645, office@eukonvent.org