

Boluju li institucije u Srbiji od sindroma vanrednog stanja?

Autorka analize: Miša Bojović

decembar 2020.godine

CRTA:

CRTA:

TRANSITION
Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic

T
Transitions

Analiza je nastala u okviru projekta koji sprovode Crta i Transitions Online, u okviru Transitions programa Republike Češke.

Boluju li institucije u Srbiji od sindroma vanrednog stanja?

Srbija je dočekala vanredno stanje usled pandemije Korona virusa kao država koja je već oslabljena u demokratskim procesima i čije institucije pate od političkih pritisaka i korupcije. Vanredno stanje, način njegovog uvođenja i funkcionisanje institucija, samo je „ogolilo“ probleme sa kojima se sistem podele vlasti suočava u Srbiji. Već skoro deceniju, jača izvršna nad svim ostalim granama vlasti. Iako je Vlada ta koja ima ustavna ovlašćenja da priprema i sprovodi javne politike, a parlament da nadzire i preispituje njen rad, stvarna moć odlučivanja je koncentrisana u rukama predsednika Srbije, koji je istovremeno i predsednik najjače stranke. Ilustrativno, u trenutnom sazivu skupštine 97% narodnih poslanika pripada vladajućoj većini, dok samo Srpska napredna stranka ima dve trećine poslaničkih mesta. Osim što je rad narodne skupštine obesmišljen sastavom sa najmanje pluralizma od početka višestranačja u Srbiji, nezavisne institucije, zajedno sa sudstvom, trpe političke pritiske. Kao posledica lošeg stanja u oblasti vladavine prava, Srbija u ovoj godini nije otvorila nijedno poglavlje u pregovorima sa Evropskom unijom, po prvi put od početka pregovora 2014. godine. U ovom dugogodišnjem trendu smanjivanja pluralizma, transparentnosti i odgovornosti i jačanja samovolje, svetska kriza izazvana pandemijom, postaje koristan mehanizam za dodatno širenje autokratskih pretenzija i urušavanje institucija.

Nakon što je vanredno stanje u Srbiji proglašeno na način koji je u suprotnosti sa Ustavom¹ – predsednik Republike, premijerka i predsednica Skupštine su zajednički doneli Odluku o proglašenju vanrednog stanja, pojedine institucije su samoinicijativno odlučile da prestanu da funkcionišu. Najvažnije predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, **Narodna skupština**, bez najave i objašnjenja, prestaje da se sastaje, čak ni za potrebe potvrđivanja odluke o proglašenju vanrednog stanja, na šta je obavezana Ustavom². Prvo objašnjenje od strane predsednice Skupštine se pojavljuje u javnosti nedelju dana kasnije, nakon zahteva osam opozicionih poslanika, koja je navela da je po Uredbi Vlade³ i Naredbi Ministarstva zdravlja⁴ koje zabranjuju okupljanja više od 50 ljudi u zatvorenim prostorijama, odlučeno da Skupština u potpunosti obustavi sve aktivnosti. U međuvremenu, u susednoj

¹ 15. marta 2020. Čl 200 Ustava RS st 1: „Kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje“

² Čl 200 Ustava RS st 7: „Kad odluku o vanrednom stanju nije donela Narodna skupština, Narodna skupština je potvrđuje u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane. Ako Narodna skupština ne potvrdi ovu odluku, odluka prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja.“

³ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/31/1/reg>

⁴ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/naredba/2020/39/2/reg>

Hrvatskoj čak ni zemljotres usred pandemije nije obustavio rad skupštine. Hrvatski Sabor je usvojio posebne mere o funkcionisanju za vreme epidemije, koje se odnose na prisustvo poslanika u sali za vreme rasprave, broj tačaka dnevnog reda, telefonski rad sednica odbora i prisustvo novinara. Nešto dalje, Slovenački parlament je izmenio Poslovnik kako bi omogućio elektronske sednice za vreme vanrednog stanja a najbliža Crna Gora je rad u plenumu zamenila redovnim sednicama Kolegijuma⁵. Za sve to vreme, srpski Parlament nije pokazao ni iskru pokušaja da se nađe bilo koje alternativno rešenje za nastavak njegovog rada. Budući, da se Parlament nije sastao u roku od 48 sati od donošenja Odluke o proglašenju vanrednog stanja da je potvrdi, Odluka automatski prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja⁶. Dakle, kako bi vanredno stanje ostalo na snazi u onom trajanju koje je bilo potrebno izvršnoj vlasti koja ga je i inicirala, Parlament nije trebalo da se sastaje dok izvršna vlast ne odluči drugačije. Prvi „znaci života“ u ovoj instituciji primećeni su skoro dva meseca od poslednje sednice⁷. Skupština se sastaje, 28. aprila, da potvrdi Odluku o uvođenju vanrednog stanja, nakon što je predsednik Republike to najavio u intervjuu na nacionalnoj televiziji. Nekoliko dana pre, skupštinski Administrativni odbor se sastao da raspravlja o amandmanima na budžet skupštine. Nekoliko dana posle⁸, skupština se sastala da ukine vanredno stanje. Tih dana tenzije među narodnim poslanicima eskaliraju organizovanjem štrajkova glađu na skupštinskom stepeništu: samostalni poslanik Miladin Ševarlić zbog nemogućnosti da pridobije poslanike u Skupštini Srbije da se raspravlja o povredama teritorijalnog integriteta i suvereniteta, predsednik opozicionog pokreta Dveri Boško Obradović zbog kršenja Ustava, rušenja demokratije i odlaganja izbora, a zatim i poslanici vladajuće SNS, Aleksandar Martinović i Sandra Božić, zato što tužilaštvo i sudstvo ne reaguju na fašističke ispade Boška Obradovića. Dodatno, potreba da se Skupština sastane, je bila rezultat neophodnosti da se raspišu izbori za nove poslanike. Mandat poslanicima Skupštine Srbije isticao je 3. juna, ali to nije značilo da će nakon tog datuma Parlament biti nelegalan, u zakonima je ostavljena formulacija da mandati narodnih poslanika važe do verifikacije mandata novih poslanika.

U periodu dok skupština miruje, **Vlada** radi punim kapacitetom. Vlada se uspešno nametnula kao jedina poluga vlasti, otvoreno kršeći Ustav bez posledica i izdajući javno uputstvo tužilaštvima kako treba da postupaju. Tokom „vanrednog stanja“, koje zakonopisac nije predvideo za potrebe pandemije, već je

⁵ Prema Poslovniku crnogorskog parlamenta, član 25, Kolegijum predsednika Skupštine je definisan: „Predsjednik Skupštine, potpredsjednici Skupštine i predsjednici klubova poslanika čine Kolegijum predsjednika Skupštine. U radu Kolegijuma učestvuje generalni sekretar Skupštine, a po potrebi i predsjednici pojedinih odbora.“

⁶ 29. april 2020.

⁷ Poslednja sednica održana je 4. marta

⁸ 6. maja 2020.

za tu svrhu pravno uredio „vanredu situaciju“, Vlada je usvajala uredbe kojim je ograničavala slobode građana i donosila populističke odluke koje su omogućavale vladajućoj većini da se dodatno nametne građanima u toku predizborne kampanje, koja je vanrednim stanjem prekinuta na skoro dva meseca. U prilog tome govori činjenica da je jedna od usvojenih mera uplata jednokratne novčane pomoći svim punoletnim građanima Srbije u iznosu od 100 evra sa svrhom otklanjanja štetnih posledica usled epidemije korona virusa. Prema mišljenju Vladinog savetodavnog tela, Fiskalnog saveta, ova mera je: “loša mera socijalne politike koja ne omogućava ni trajno ni značajno smanjenje nejednakosti i siromaštva”⁹. Tokom perioda vanrednog stanja Vlada je usvojila 44 uredbe, od čega se 12 odnosi na uvođenje posebnih mera specifično usmerenih na uređenje funkcionisanja za vreme vanrednog stanja. Ono što je posebno obeležilo način na koji je izvršna vlast donosila odluke su nabavke medicinske opreme koje su ostale tajna za građane Srbije. Ni danas nije poznato šta je nabavljeno, po kojoj ceni i koji je kvalitet kupljenih proizvoda. Ovakva praksa je u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama a kao opravdanje navodi se Odluka Vlade, usvojena tokom vanrednog stanja, po kojoj su takve nabavke „strogo poverljive“. Postupanje Vlade Srbije nije prošlo nezapaženo ni od strane međunarodnih aktera. Početkom maja objavljen je izveštaj Freedom House-a¹⁰ koji je ocenio da Srbija više nije država sa polukonsolidovanom demokratijom, već sa hibridnim režimom, što nije bila još od 2003. godine. Kao jedan od najvećih problema sa kojima se Srbija suočava, izveštaj navodi smanjenje medijskih sloboda. Zaključak Vlade Srbije, od 28. marta¹¹, u kojem piše da oni koji prenose informacije „neovlašćenih lica“ u vezi sa lečenjem od virusa korona, šire dezinformacije i za to mogu odgovarati, predstavljao je dodatni pokušaj uvođenja cenzure, jedini ovlašćeni da daju informacije bili su predsednica Vlade, kao predsedavajuća Kriznim štabom, i lica koja štab ovlasti.

Prva hapšenja zbog izazivanja panike na društvenim mrežama dogodila su se već u martu. U toku borbe sa epidemijom korona virusa, **javna tužiteljka** najavila je hitne mere protiv svih koji šire lažne vesti. Za sve koji to čine bile su predviđene krivične prijave po hitnoj proceduri. Dodatno, bile su najavljene i hitne procedure protiv građana koji se ne ponašaju u skladu sa regulativom koja se odnosi na zabranu kretanja za vreme pandemije. Kako bi se ispoštovala najavljena hitnost, sudovi su održali 105 ročišta

⁹ <http://rs.n1info.com/Biznis/a657290/Fiskalni-savet-Isplata-po-100-evra-bila-losa-mera-socijane-politike.html>

¹⁰ <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>

¹¹ “Zaključak nije objavljen na veb-sajtu Vlade, niti je do danas iko zvanično saopštio da je usvojen.”

<https://www.danas.rs/drustvo/tajna-odluka-vlade-o-stavljanju-pod-kontrolu-informisanja-o-pandemiji/>

putem Skype aplikacije do 22. aprila. Ovakav vid suđenja nije predviđen domaćim zakonodavstvom¹². Paradoksalno, dok se u istom periodu Narodna skupština poziva na nemogućnost organizovanja sednica, sudovi, u želji da ispoštuju najave izvršne vlasti, funkcionišu mimo zakona. Povrh toga, Odluka Vlade¹³ suspendovala je Krivični zakonik koji za kršenje policijskog časa propisuje krivičnu odgovornost, dok Vlada isti akt tretira kao prekršaj za koji je predviđena novčana kazna.

I dok su sudovi i tužilaštva ispunjavali najave izvršne vlasti, da li je **Ustavni sud** „odbranio“ pravni poredak zemlje? Kao što je već pomenuto, proces uvođenja vanrednog stanja od samog početka nije bio u skladu sa Ustavom. Iako je ta činjenica još tada bila poznata javnosti, Ustavni sud je propustio da samoinicijativno razmotri ovaj slučaj. Štaviše, Ustavnom sudu je naknadno podneto više inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja, zahteva za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu osporene Odluke, kao i inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti pojedinih odredaba mera koje su doneli Vlada i nadležna ministarstva. Ustavni sud odbacio je ne samo inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja već i zahteve za obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu Odluke o proglašenju vanrednog stanja.¹⁴

Neaktivnost institucija za vreme vanrednog stanja uticala je i na rad **nezavisnih institucija**. Agencija za sprečavanje korupcije je prema Zakonu o sprečavanju korupcije, koji je usvojen pre godinu i po dana trebalo da do 1. septembra ove godine dobije članove Veća. Do toga nije došlo budući da je Ministarstvo pravde bilo dužno da raspiše javni konkurs za izbor članova Veća i da Skupštini dostavi predlog kandidata. Prema sopstvenom priznanju, Ministarstvo pravde je još jedna “žrtva” vanrednog stanja, onemogućena da normalno funkcionise, te samim time kasni godinu i po dana sa ovim procesom. Pozitivan primer rada nezavisnih institucija je **Zaštitnik građana**, koji je odmah po proglašenju vanrednog stanja objavio da će predstavnici Odeljenja za hitno postupanje pratiti stepen poštovanja ljudskih prava u novonastalim okolnostima. U okviru institucije formirana je mobilna ekipa koja je postupala po sopstvenoj inicijativi i bila pripravna da reaguje kada postoji sumnja da je došlo do povrede prava lica lišenih slobode,

¹² Vlada donosi Uredbu o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine

https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/456473/uredba_krivicni_postupak238_cyr.zip

¹³ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/458261/uredba_vanredno_stanje241_cyr.zip

¹⁴ Rešenje o odbacivanju inicijative, predmet br IYo-42/2020, "Službeni glasnik RS", br. 77/2020
<http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/102/sr-Latn-CS/>

primene policijskih ovlašćenja, torture ili drugih oblika zlostavljanja¹⁵. Prema podacima institucije: “U prve dve nedelje primljeno je više od 250 poziva i više od 70 pismenih zahteva za zaštitu prava najčešće osoba sa invaliditetom i beskućnika, ali i u oblasti radnopravnih odnosa, roditelja sa maloletnom decom, kao i naših državljana u inostranstvu”¹⁶. Dodatno, prema inicijativi ove institucije doneta je Odluka o mogućnosti zahtevanja dozvole za kretanje elektronskim putem licima koja se staraju o zaštiti građana sa invaliditetom, starih nepokretnih osoba, a posebno dece, kao i svih onih kojima je tuđa pomoć neophodna. Takođe, Zaštitnik građana podneo je inicijativu predsednici Vlade da se mere zabrane kretanja ne odnose na žrtve nasilja u porodici koje napuštaju domove, radi zaštite od nasilja. Zaštitnik građana, Zoran Pašalić izjavio je tokom vanrednog stanja, da ta nezavisna institucija prima deset puta više pritužbi građana nego u periodu pre uvođenja vanrednog stanja zbog epidemije koronavirusa¹⁷.

Pedesetidva dana vanrednog stanja u martu i aprilu ove godine, prikazali su sliku Srbije u kojoj je nekoliko najviših državnih institucija rešilo da se „proglasi nenadležnim“. Narodna skupština, Ustavni sud, sudovi i tužilaštva su velikodušno omogućili izvršnoj vlasti da radi prema svom nahođenju. Pojedine odluke Vlade koje su usvojene za vreme vanrednog stanja nastavljaju da se sprovode i nakon njegovog ukidanja, iako za to nema odgovarajućeg pravnog osnova. Da li je vanredno stanje u slučaju Srbije zaista bilo vanredno ili samo dobra prilika za protivustavno delovanje i dodatno zarobljavanje države i društva? Da zaključimo, zakonodavac je uvođenje vanrednog stanja predvideo za opasnosti koje ugrožavaju opstanak države i građana¹⁸, vanredna situacija¹⁹ kojom se regulišu stanja pandemije, nije bila dovoljno restriktivna da bi završila započeti posao urušavanja vladavine prava u Srbiji i koncentrisanja moći u ruke jednog čoveka i njegovih saradnika.

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

¹⁶ https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5f8da9f8003d9ce613c16a4b_Monitoring-izvestaj-VLADAVINA-PRAVA-I-VANREDNO-STANJE.pdf

¹⁷ <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/18176/>

¹⁸ Čl 200 Ustava RS st 1: „Kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, Narodna skupština proglašava vanredno stanje”

¹⁹ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018) Član 38 st 1: “Vanredna situacija se proglašava kada su rizici i pretnje ili nastale posledice katastrofe po stanovništvo, materijalna i kulturna dobra ili životnu sredinu takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti posebne mere, dodatne snage i sredstva uz pojačan režim rada.”