

# Reformnska agenda koalicije prEUgovor za 2022. godinu



Proteklu godinu obeležile su intenzivne i ubrzane aktivnosti izvršne i zakonodavne vlasti u Srbiji koje su sprovedene radi prevazilaženja dvogodišnjeg zastoja u evropskim integracijama. Glavni deo tih napora odnosio se na postupak ustavnih izmena u oblasti pravosuđa, čija je završnica bio referendum organizovan 16. januara 2022. Pravila o održavanju referenduma usvojena su neposredno pre njegovog sprovođenja (nešto više od mesec dana) i nisu bila u potpunosti primenjena. Kao ishod, koji se delom može pripisati ovim naporima, Srbija je krajem 2021. [otvorila](#) klaster 4. On, shodno novoj metodologiji proširenja, obuhvata četiri pregovaračka poglavlja u oblasti Zelene agende i održive povezanosti. Vlada Srbije očekuje otvaranje tri nova poglavlja iz klastera 3 (Konkurentnost i inkluzivni rast) tokom 2022. godine.

Iako je Evropska komisija preporučila otvaranje dva klastera sa Srbijom i, zajedno sa Vladom Srbije naglasak stavila na pozitivne reformnske napore u zemlji, njen [godišnji izveštaj](#) iz oktobra 2021. [ukazuje](#) da je u većini poglavlja opažen samo ograničeni napredak. Ukupno gledano, u tom pogledu ocene su lošije u odnosu na prethodne godine. Prema izveštaju, rezultati su izostali u kritičnim oblastima, kao što su nezavisnost pravosuđa, borba protiv korupcije, sloboda medija i borba protiv organizovanog kriminala, koje [prati](#) koalicija prEUgovor, kao i kada je reč o procesuiranju ratnih zločina i reformi javne uprave. Oštrij stav prema stanju demokratije i vladavine prava u Srbiji, kao i prema konkretnim incidentima i istaknutim slučajevima, zauzeo je Evropski parlament u dve rezolucije donete u [proleće](#) i [zimu](#) 2021.

Na osnovu svog redovnog **monitoringa** u oblastima koje obuhvata klaster 1 (Osnove), koalicija prEUgovor zaključuje da se još ne vide rezultati sprovedenih aktivnosti i da ne postoji politička volja za sprovođenje suštinskih reformi mimo „štikliranja stavki“ radi otvaranja novih klastera kao formalnog napretka u pristupnom procesu.

U tom kontekstu, koalicija prEUgovor:

1. Iznova podseća Evropsku uniju (EU) da je politika proširenja njen najefektivniji spoljnopolitički instrument i temelj njenog uticaja na Zapadnom Balkanu, a Vladu Srbije da **proces pristupanja ne sme biti cilj sam po sebi**, već sredstvo za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji i uređenju zemlje, zasnovanog na vladavini prava.
2. Pozdravlja početak primene **nove metodologije proširenja**, koja je način da se pruži novi zamah pristupnim pregovorima i otklone nedostaci uočeni u dosadašnjoj praksi. Pozdravlja i reorganizaciju pregovaračkih struktura Srbije u skladu sa novom metodologijom u nadi da će omogućiti bolju koordinaciju aktivnosti koje se preklapaju u akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 i njihovo efektivnije uvezivanje sa političkim kriterijumima, naročito u oblasti funkcionisanja demokratskih institucija. Međutim, prEUgovor do sada nije primetio efekte nove metodologije na uvezivanje ovih oblasti u praksi.
3. Pozdravlja pominjanje „proširenja“ u **Deklaraciji iz Brda kod Kranja**, za razliku od prethodnih deklaracija sa samita lidera EU i Zapadnog Balkana, obećani investicioni paket za region, kao i nameru da se samiti redovno održavaju. S druge strane, kontinuirana blokada otpočinjanja pristupnih pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom narušava **verodostojnost politike proširenja**, a urušavanje vladavine prava u pojedinim državama članicama EU negativno utiče na reformske procese u državama koje teže učlanjenju.
4. Poziva EU da efikasnije odgovori na izazove **zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu** tako što će naručiti izradu **nezavisne analize** mehanizama koji ugrožavaju demokratiju i vode ka zarobljavanju javnih institucija u privatne i političke svrhe, i objaviti tu analizu za sve zemlje regiona, kao što je prethodno učinjeno za **Severnu Makedoniju** i **Bosnu i Hercegovinu**.
5. Poziva Vladu Srbije da prihvati **odgovornost za (ne)uspehe** u dosadašnjem toku pristupnog procesa, umesto što prethodni ili potencijalni zastoj evrointegracija pripisuje institucijama EU, građanima Srbije (koji odlučuju na referendumu) ili pandemiji. PrEUgovor apeluje na Vladu da nalaze relevantnih izveštaja ne tumači i ne predstavlja **selektivno**, da ne ignoriše i ne relativizuje **loše ocene** i rangiranje Srbije u relevantnim međunarodnim indeksima, već da u dobroj veri postupi po ponavljanim preporukama i hitno pristupi rešavanju prioritarnih problema u kritičnim oblastima.
6. Imajući u vidu da će prva polovina 2022. godine proći u znaku parlamentarnih, predsedničkih i lokalnih izbora, poziva institucije u Srbiji da nastave sa sprovođenjem aktivnosti i tokom trajanja izborne kampanje i potonjih pregovora o sastavu novog saziva Skupštine i Vlade, jer propisi mogu da se pripremaju bez obzira na kampanju. Upozorava, međutim, da **ubrzavanje reformskih aktivnosti** radi ispunjenja rokova ne bi smelo da ide na uštrb procesa konsultacija, koji moraju da prethode usvajanju normativnih i strateških akata. PrEUgovor upozorava da manjkavi procesi najčešće dovode do nekvalitetnih i nelegitimnih normativnih rešenja.
7. Kada je reč o **izbornim uslovima**, ukazuje da je propuštena prilika da se značajnije poboljšaju zakoni koji su menjani pred aprilske izbore i da su se izmene odnosile samo na one probleme koji su izričito navedeni u zaključcima međupartijskih dijaloga, bez obzira na to što su formalno bile otvorene i javne rasprave. Štaviše, ti sporazumi (zaključeni uz posredovanje EU parlamenta ili bez posrednika) zloupotrebjeni su kao obrazloženje za odbijanje drugih predloga. Između ostalog, usvojena ograničenja za javne funkcionere i za medije u izornoj kampanji neće sprečiti vođenje „funkcionerske kampanje“. Troškovi izborne kampanje i dalje neće biti zakonski ograničeni, javnost će ostati uskraćena za većinu informacija o izvorima finansiranja i rashodima dok izborna kampanja traje, a propuštena je i prilika da se adekvatno uredi zaštita uzbunjivača u vezi sa izbornim postupkom. Zato finansiranje političkih partija i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa u vezi sa političkom promocijom ostaju kritična pitanja i u narednom periodu. PrEUgovor će nastaviti da ukazuje na probleme u vezi sa sprovođenjem izborne kampanje i finansiranjem izbornih aktivnosti, kao i da daje konkretne predloge za unapređenje zakonskog okvira i uspostavljanje bolje kontrole troškova kampanje i veće transparentnosti.

8. Pozdravlja to što je Kodeks ponašanja narodnih poslanika unekoliko poboljšan i što je formirana Komisija za etiku, ali ne primećuje da je time za sada na bilo koji način unapređena praksa **rada parlamenta**, kako u pogledu primene ovih pravila, tako i u pogledu vršenja ustavnih ovlašćenja Skupštine. Zakonodavni organ, koji praktično funkcioniše bez opozicije (osim predstavnika bošnjačkih i albanskih manjinskih stranaka i jednog samostalnog poslanika), uključio je u pojedine procese i predstavnike vanparlamentarnih stranaka (dijalog o izbornim uslovima) i organizovao nekoliko javnih slušanja. Međutim, taj mehanizam nije korišćen u brojnim situacijama kada je mogao unaprediti ostvarivanje zakonodavne i nadzorne uloge parlamenta. Izborna kampanja će tek u ograničenom obimu omogućiti da se povede rasprava o pitanjima od javnog interesa i vizijama političkih aktera za budućnost, ali bi u novom parlamentarnom sazivu trebalo obezbediti da se ta rasprava vodi primerenije i sveobuhvatnije.
9. Sa zabrinutošću primećuje kako slabljenje podrške parlamenta radu **nezavisnih državnih institucija** i dalje negativno utiče na sprovođenje spoljnog nadzora nad izvršnom vlašću. Iako je i tokom 2021. Narodna skupština razmatrala izveštaje pojedinih nezavisnih državnih institucija, kvalitet rasprave nije bio zadovoljavajući, a usvojeni zaključci ne obezbeđuju rešavanje brojnih uočenih problema.
10. Sa žaljenjem konstatuje da formiranje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i **društveni dijalog** nije značajnije doprinelo unapređenju kulture dijaloga, koja je ostala „zarobljena“ na brojnim sastancima, bez uticaja na druge sfere političkog i društvenog života. Na ostvarivanje ove uloge je negativno uticala i činjenica da je Ministarstvo javno ukazalo da nije nadležno za rešavanje pritisaka i napada na civilno društvo, usled čega bi se teško moglo smatrati adekvatnim da ono bude mehanizam koji obezbeđuje stvaranje uslova za demokratizaciju društva. Ipak, ako ovo Ministarstvo nastavi sa radom, neophodno je da se sprovedu „obavezujuća postupanja“, nastala na sastancima društvenog dijaloga, ili da neko drugo ministarstvo bude za to odgovorno. Takođe, potrebni su dodatni napori da se unaprede efikasnost i održivost usvojenih strateških dokumenata i akcionih planova, kao njihovih najslabijih komponenti.
11. Izražava zabrinutost zbog nedostatka dijaloga u medijima o svim ključnim pitanjima, ali dijaloga koji se ne svodi samo na međupartijsko predizborno sučeljavanje, kao i zbog nastavljanja prakse da se u Narodnoj skupštini bez valjanih

argumenata i odgovornosti napadaju organizacije civilnog društva, mediji, opozicioni političari i druga lica koja predstavljaju kritički glas društva. Koalicija podseća da institucionalni pritisci na medije, zloupotreba javnih resursa za finansiranje željenog medijskog sadržaja, ponižavajući tretman novinara i neosnovano uskraćivanje informacija od javnog značaja ugrožavaju pravo na slobodno izražavanje i informisanje, kao i medijske slobode, koji su jedan od preduslova za dijalog u društvu. Nedostatak kulture dijaloga i odgovornosti u institucijama vodi izmeštanju političkih procesa na ulicu. Stoga je izuzetno važno da se u Skupštini i medijima obezbede uslovi za smislenu i fer raspravu o pitanjima koja su značajna za građane i budućnost zemlje.

12. U domenu **regionalnih pitanja i dobrosusedskih odnosa**, poziva Vladu da dâ prioritet zaostalim bilateralnim graničnim sporovima, da ubrza rad svojih tela na rešavanju pitanja nestalih lica i da afirmiše rad tužilaštva na kažnjavanju počinilaca ratnih zločina iz ratova 1990-ih godina. Naglašava da česta zaoštrena retorika nosilaca javnih funkcija prema pojedinim susednim državama i narodima mora biti prekinuta kako bi se prevazišla dugogodišnja stagnacija u rešavanju postojećih sporova. Tekući pregovori između Beograda i Prištine na tehničkom nivou trebalo bi da postanu transparentniji za javnost u oba društva i da u konačnici donesu opipljive političke rezultate.



13. Poziva Ministarstvo pravde, Vladu i Narodnu skupštinu da izmene pravosudnih zakona, koje su neophodne nakon promene Ustava, sprovedu tako da dalje jačaju **nezavisnost i samostalnost pravosuđa** i onemogućavaju posredne političke uticaje i trgovinu u postupku izbora sudija i tužilaca. Koalicija podseća da ostvarenje potencijalne koristi, koju donosi stvaranje ustavnih osnova za jačanje nezavisnosti i samostalnosti, zavisi od načina odlučivanja u pravosudnim savetima, koje bi trebalo da bude zasnovano na jasnim i unapred predviđenim kriterijumima, a da postupak izbora bude javan. Neki od navedenih osnova zahtevaju da se zakonom detaljno i precizno definiše koji se uticaji na rad sudije smatraju primerenim kako se pogrešnim tumačenjem ne bi izigrala svrha njihovog propisivanja. Potrebno je propisati i šta se tačno smatra „zabranom političkog delovanja sudija“ i ko su „istaknuti pravnici“, kao i na osnovu kojih kriterijuma će oni biti birani. Izmenama i dopunama zakona nužno je definisati pravila kada postoji sukob interesa advokata koji i dalje mogu da budu birani u pravosudne savete, odnosno članova petočlane Komisije, koja je ovlašćena da deblokira proces izbora kada nema tražene skupštinske većine. Buduće zakonske odredbe treba da, na osnovu ustavnih normi, dodatno povećaju samostalnost javnih tužilaca unapređenjem njihove pojedinačne odgovornosti za (ne)postupanje u konkretnom slučaju, koju nije moguće postići bez povećanja javnosti i dostupnosti informacija o radu javnih tužilaca.
14. U **oblasti borbe protiv korupcije**, pored navedenog, javno tužilaštvo treba pravovremeno da istraži sve javno iznete sumnje za zloupotrebe i da saopštava rezultate svog rada, umesto da to prepušta političkim funkcionerima ili da relativizuje nedvosmislene podatke o slabom učinku kada je reč o gonjenju korupcije na visokom nivou. Koalicija poziva Vladu da bez odlaganja uspostavi zakonito upravljanje u javnim preduzećima, u kojima funkciju direktora vrše lica kojima je istekao zakonski mandat.
15. Koalicija poziva Vladu da obezbedi javnost svih dokumenata koja se odnose na raspolaganje javnim resursima, uključujući u to i podatke o nabavkama radi suprotstavljanja pandemiji, ugovore i sporazume koje ima sa potencijalnim i aktuelnim poslovnim partnerima, te da pruži građanima potpune informacije o svojim odlukama koje utiču na korišćenje javnih resursa i na javna dobra. Poziva Ministarstvo finansija da prilikom izmene Zakona o **javnim nabavkama** radi realizacije mera iz Medijske strategije i pratećeg Akcionog plana (što je trebalo da se dogodi krajem 2021. godine), otkloni i sve nedostatke u Zakonu koji su do sada uočeni, a Vladu da prekine sa praksom donošenja posebnih zakona, koji narušavaju sistem javnih nabavki, kao i sa praksom kojom se međudržavnim sporazumima direktno ugovaraju ili predviđaju mogućnost za isključenje primene Zakona o javnim nabavkama. PrEUgovor sa zabrinutošću primećuje da u zaključivanju sporazuma putem kojih se posao dodeljuje bez nadmetanja učestvuju i zemlje članice EU.
16. Podseća da je u oblasti **borbe protiv nasilja nad ženama** potrebno izmeniti Revidirani AP 23 u delu koji se odnosi na izmene Krivičnog zakonika kako bi on, u skladu sa zaključkom Evropske komisije, bio usaglašen sa **Istanbulskom konvencijom**. PrEUgovor očekuje da će biti eliminisano nedopustivo uticanje pojedinaca na vlasti i medije prilikom kreiranja stavova, te na istragu tužilaštva u svim aferama seksualne zloupotrebe maloletnica i žena koje su otvorene tokom prošle godine, kao i onih koje će biti otvorene u budućnosti. Podseća i na to da još uvek nisu uspostavljene dostupne i geografski dobro raspoređene opšte i specijalizovane usluge podrške za žrtve nasilja, koje omogućavaju njihov oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje, te da se ozbiljno kasni sa izmenama i dopunama zakona, odnosno sa izradom novog strateškog dokumenta u oblasti socijalne zaštite, koji bi regulisali ovu oblast u skladu sa preuzetim međunarodnim standardima. Takođe, nužno je da bude obezbeđena puna primena mera u oblasti seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja žena, ne samo kao pitanje rađanja i populacione politike, već kao integralni deo njihovih ljudskih prava, u skladu sa preporukama koje je država dobila od nadležnih međunarodnih tela.
17. Kada je reč o **procesnim garancijama**, poziva nadležno ministarstvo da obezbedi sredstva kojim će biti finansirane usluge pružanja besplatne pravne pomoći organizacijama civilnog društva, koje **pružaju** skoro isti broj usluga kao i 90% jedinica lokalne samouprave.
18. Apeluje na Vladu Srbije i Ministarstvo unutrašnjih poslova da odustanu od uvođenja i legalizovanja pametnog masovnog biometrijskog nadzora, u skladu sa preporukama međunarodnih tela. Podseća da svrhe kojima je namenjena ne mogu opravdati upotrebu ove intruzivne tehnologije, posebno ako se imaju u vidu njene implikacije na **zaštitu podataka o ličnosti**, pravo na privatnost i osnovne slobode, naročito u uslovima kada su institucije slabe.

19. Podseća da je ključni izazov za Srbiju u Poglavlju 24 **reforma policije**, koja bi trebalo da vodi depolitizaciji, unapređenju saradnje sa tužilaštvom i izgradnji integriteta ove institucije. U dolazećoj godini glavni reformski korak predstavljaju konsultacije o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, koji se pojavio prošle godine i koji je, usled oštrih reakcija javnosti, bio ubrzo povučen. Mora se osigurati da novi zakon unapredi rad policije iz ugla prelaznih merila, pre svega kada je reč o otklanjanju uticaja organizovanog kriminala i politike na operativni rad policije. Dodatno, jedan od glavnih pokazatelja da li se reforma policije kreće u dobrom pravcu biće i izbor novog direktora policije, budući da je mandat prethodnom istekao, a da novi konkurs nije raspisan. Konačno, da bi pokazala da joj je stalo do izgradnje integriteta i uspostavljanja odgovornosti, policija mora da istraži sve navode o prekomernoj upotrebi sile i neprimerenom postupanju svojih službenika. Ovo se posebno odnosi na slučajeve koji su uznemirili javnost, poput [postupanja](#) tokom ekoloških protesta krajem 2021. godine i građanskih protesta sredinom 2020.

20. Poziva Vladu Srbije da nastavi reformski proces zakonodavnog i strateškog okvira u oblasti **migracija i azila**, zasnovan na principima transparentnosti i dijaloga sa svim zainteresovanim stranama, a posebno sa organizacijama civilnog društva, koje imaju aktivnu ulogu u sistemu upravljanja migracijama, kao i da pojača napore u vezi sa implementacijom sistemskih zakona u ovoj oblasti, naročito u kontekstu rešavanja statusnih pitanja i uspostavljanja jednoobrazne prakse postupanja nadležnih organa i institucija. Dodatno, u okolnostima pojačanog diskriminatornog narativa prema migrantima, poziva nadležne aktere da intenziviraju aktivnosti usmerene na senzitivizaciju lokalnih zajednica i pokretanje dijaloga koji bi doprineo razumevanju potreba migranata, ali i primajućih lokalnih zajednica.

21. Ističe da se državni zvaničnici neosnovano hvale postignućima „rata protiv mafije“, odnosno brojem organizovanih kriminalnih grupa, koje su procesuirane. Naglašava da se uspeh **borbe protiv organizovanog kriminala** ogleda u otkrivanju potencijalnih veza organizovanog kriminala sa političkim odlučiocima. Nadležni organi nisu posvetili dužnu pažnju otkrivanju tih veza u predmetu „Jovanjica 1“ i „Jovanjica 2“, kao i u slučaju protiv kriminalne grupe Veljka Belivuka, iako su nezavisni mediji godinama o tome izveštavali. Umesto toga, dešavaju se

opstrukcije postupaka, te u slučaju „Jovanjica 2“ još nije održano ni pripremno ročište. PrEUgovor podseća da evidencija postignutih rezultata – pokrenute istrage, sudski postupci i donete presude, kao i zaplenjena imovina – u borbi protiv organizovanog kriminala nije javno dostupna, zbog čega tvrdnje političara o navodnim uspesima nije moguće proveriti. Neophodno je da ta evidencija bude javna, kao i da saradnja tužilaštva i policije bude kvalitetnija.

22. Izražava veliku zabrinutost zbog neadekvatnog postupanja nadležnih organa Republike Srbije u slučajevima moguće **trgovine ljudima** i radne eksploatacije radnika migranata, koji žive i rade u užasnim uslovima na teritoriji Srbije, u velikom riziku po njihove živote i zdravlje. Koalicija smatra neprimerenim ignorantski stav Republike Srbije prema rezoluciji Evropskog parlamenta i pokrenutim procedurama specijalnih izvestilaca Ujedinjenih nacija o slučaju „Ling Long“ u Zrenjaninu. Ovaj [slučaj](#) pokazuje svu neefikasnost mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji, uprkos svim naporima koji su uloženi u njegovo uspostavljanje u poslednjih 20 godina. Koalicija prEUgovor poziva Vladu Republike Srbije da obezbedi poštovanje ljudskih prava svih radnika u preduzećima koja imaju sedište na teritoriji Srbije, uključujući u to i uspostavljanje lanca odgovornosti samih kompanija i agencija za regrutovanje radnika, koje posluju na teritoriji Srbije. Podseća da i dalje potpuno izostaju konkretne aktivnosti (istražni i sudski postupci) u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u formi organizovanog kriminala. Takođe, u slučajevima umešanosti zvaničnika u potencijalnu trgovinu ljudima (slučaj Jagodina) izostaje snažan, jedinstven i nepristrasan odgovor istražnih i sudskih organa, što dovodi do potpunog obeshrabrivanja građana i rasta nepoverenja u pravnu državu.

23. Podseća Vladu Srbije da je neophodno da usvoji novu Strategiju za sprečavanje i **borbu protiv nasilnog ekstremizma i terorizma**, u kojoj će dužnu pažnju posvetiti borbi protiv desničarskog ekstremizma, koja je do sada bila zapostavljena. Koalicija apeluje na državne institucije koje se neposredno staraju o bezbednosti građana da brzo i dosledno reaguju na aktivnosti ekstremnih desničara, a na nosioce najviših državnih funkcija da javno i nedvosmisleno osude incidente koje izazivaju ove grupe i pojedinci.



# O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24.

Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

**Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**

[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

**Autonomni ženski centar (AŽC)**

[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**

[www.cins.rs](http://www.cins.rs)

**Grupa 484**

[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

**Transparentnost Srbija (TS)**

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.

Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

 [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)

 [prEUgovor](#)

 [prEUgovor](#)



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.