

## Reformska agenda za 2019. godinu koalicije prEUgovor

Koalicija prEUgovor smatra da je u 2019. godini neophodno iz korena promeniti odnos prema sprovođenju reformi na koje se Republika Srbija obavezala u okviru pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Podsećamo da članstvo Srbije u EU ne bi trebalo i ne sme da bude cilj sam po sebi, već sredstvo koje treba da se iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji Srbije.

Smatramo da je u 2019. godini posebno važno da:

1) Državni organi Republike Srbije i nosioci najviših javnih funkcija:

- pomere fokus sa normativnog i institucionalog dizajna (tj. usvajanja novih i izmene postojećih propisa) na doslednu primenu zakona koji moraju da daju pozitivne, merljive efekte na terenu i u životima građana;
- omoguće uslove za nesmetan društveni, politički i svaki vid javnog dijaloga o ključnim temama, pre svega u institucijama Republike Srbije i u javnom prostoru;
- u praksi pokažu potpunu posvećenost proklamovanim ciljevima i vrednostima, pre svega poboljšanju kvaliteta demokratije u Srbiji, uspostavljanju vladavine prava i zaštite prava onih najugroženijih;

2) Institucije Evropske unije i Države članice:

- posebnu pažnju posvete kvalitetu demokratskih institucija, vladavini prava, slobodama i pravima građana u skladu sa svojim *fundamentals first* principom vođenja pregovora o članstvu;
- razmotre mogućnost uvođenja novih instrumenata (poput nezavisnih, ekspertskih, sveobuhvatnih izveštaja po ugledu na [Priebe izveštaj](#) za sve zemlje Zapadnog Balkana) kojima bi se osiguralo da se zaustave negativni trendovi i obezbede osnovni preduslovi za demokratsko funkcionisanje države i vladavinu prava.

### Osvrt na 2018. godinu

Godina za nama bila je u mnogo čemu prelomna kada su u pitanju evropske integracije Republike Srbije i reforme koje se sa ovim ciljem sprovode.

U februaru, Evropska komisija objavila je [Strategiju verodostojne perspektive proširenja i pojačanog angažovanja EU na Zapadnom Balkanu](#) koja je trebalo da podstakne reformske napore zemalja kandidata, uključujući i Srbiju, u ključnim oblastima vladavine prava, bezbednosti i ekonomskog razvoja. Sem početnog entuzijazma nakon njenog objavljivanja, koji je ubrzo splasnulo, čini se da Strategija za sada nije postigla zadovoljavajuće rezultate.

Vlada Republike Srbije ušla je u proces revizije dva krovna strateška dokumenta, akcionih planova za [Poglavlje 23](#) (Pravosuđe i osnovna prava) i [Poglavlje 24](#) (Pravda, sloboda, bezbednost), sa ciljem da uskladi rokove, prilagodi aktivnosti prelaznim merilima i do kraja 2018. godine predstavi mapu puta planiranih reformi za predstojeći period. Ovo se još uvek nije desilo.

Tokom cele godine trajala je javna [rasprava o Ustavnim izmenama](#) koje treba da obezbede garancije za uspostavljanje nezavisnog, profesionalnog i na političke uticaje imunog pravosuđa. Na isteku 2018. godine sa sigurnošću se može reći da predlagane izmene, kao i sam postupak izmene Ustava kojim je rukovalo Ministarstvo pravde, zadovoljavaju samo minimalne kriterijume koje izmena najvišeg pravnog akta u zemlji zahteva.

Usvojen je veliki broj značajnih sistemskih zakona i pratećih propisa koji su uneli novine u brojne oblasti, poput [besplatne pravne pomoći](#), [lobiranja](#), rada policije, zaštite podataka o ličnosti, Zakona o strancima i mnogi drugi. Sprovedene su ili još uvek teku rasprave o predlozima važnih zakona u oblastima [slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja](#), rodne ravnopravnosti, [rešavanju slučajeva nestalih beba](#) iz porodilišta u Srbiji i brojni drugi. Neki od ovih napora prepoznati su od strane Evropske unije i Srbija je dobila zeleno svetlo za otvaranje četiri nova poglavlja tokom 2018. godine.

Međutim, uprkos formalnom napredovanju na svom evropskom putu, uočeni su zabrinjavajući trendovi.

Evropska komisija je u svojoj Strategiji iz februara potvrdila upozorenja koja su se mogla čuti već nekoliko godina unazad, a to je da sve zemlje Zapadnog Balkana, računajući tu i Srbiju „pokazuju jasne elemente „zarobljenih država“, uključujući veze sa organizovanim kriminalom i korupcijom na svim nivoima vlasti i uprave, kao i veliku isprepletenost javnih i privatnih interesa.“ Dodatni problem predstavlja i činjenica da se, usled očekivanja postizanja sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji odnosa Beograda i Prištine, nedovoljno pažnje posvetilo suprostitavljanju daljem zarobljavanju države. Ono se nastavilo tokom 2018. godine, jednim delom čak i kroz zakonodavne izmene koje su donošene pod izgovorom usklađivanja sa evropskim standardima. Na ove probleme ukazala je i koalicija prEUgovor u svojim [Alarm izveštajima](#) o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24.

Nastavilo se daljim urušavanjem državnih institucija, pre svega Narodne Skupštine u kojoj je, počevši od kraja 2017. godine, usled zloupotreba Poslovnika, potpuno ukinuta rasprava o ključnim temama i zakonima koji se usvajaju. Nezavisne državne institucije, ionako krhke i tek uspostavljene, bile su česta meta napada i pritisaka sa ciljem ometanja njihovog rada. U godini za nama posebno problematičan bio je sektor bezbednosti u kome je, serijom sistemskih zakonodavnih i strateških dokumenata, dodatno koncentrisana moć u rukama politički postavljenih pojedinaca i skoro potpuno obesmišljena demokratska kontrola i nadzor nad radom institucija bezbednosti.

Dostignuta ljudska, građanska i socijalna prava, posebno onih najugroženih grupa u društvu (poput žrtava nasilja, žena, dece, višestruko diskriminiranih pojedinaca, itd.), sistematski su ukidana i smanjivana kroz zakonodavne izmene. Prava na slobodno izražavanje i informisanje, kao i medijske slobode, dodatno su unazađena kroz institucionalne pritiske na medije, zloupotrebu javnih resursa za finansiranje poželjnih medijskih sadržaja i nedostojan tretman novinara od strane nosilaca javnih funkcija.

Posebno opasan trend jeste sužavanje prostora za javni angažman, javnu raspravu i bilo koji oblik kritičkog odnosa prema javnim politikama, uključujući tu i sve neprijateljskije okruženje za

delovanje organizacija građanskog društva. Ovaj problem postao je akutno vidljiv u toku rasprave o Ustavnim amandmanima i odnosu predstavnika državnih institucija prema organizacijama, udruženjima i predstavnicima pravosudne struke koji su uzeli učešće u ovom procesu. Utišavanje kritičkih glasova potpomognuto je kreiranjem paralelnog građanskog društva, tzv. vladinih nevladinih organizacija, koje su osnivane i finansirane sa ciljem pružanja podrške tamo gde je ona nedostajala. Poseban razlog za brigu jeste i iskazana namera da se dodatno smanji transparentnost rada institucija i državnih društava kapitala kroz najavljene izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i sve manje odgovorno raspolaganje javnim sredstvima kroz predložene izmene Zakona o javnim nabavkama.

Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, iako navođena kao prioritet u svim strateškim aktima i izjavama zvaničnika, nije dala rezultate kojima bi se organi za sprovođenje zakona mogli pohvaliti. Merljivi napredak u ovim oblastima, tzv. *track-record* na kome EU insistira u okviru svoje politike proširenja, skoro je pa nepostojeći, a posebno kada je reč o visokoj korupciji i politički osetljivim slučajevima.

### **Ključne preporuke za 2019. godinu**

#### **Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi:**

- Srbija treba da pokrene politički dijalog na visokom nivou radi uspostavljanja čvrstog okvira za rešavanje graničnih sporova sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, uz definisanje rokova za njihovo rešavanje, imajući u vidu i obaveze iz procesa svog pridruživanja Evropskoj uniji te mogućnost rešavanja ovih pitanja putem konačne i obavezujuće arbitraže u oba slučaja;
- Imajući u vidu da je 6. novembra 2018. u Hagu potpisan Okvirni plan za rešavanje pitanja nestalih lica sa područja bivše Jugoslavije, a kao obaveza preuzeta na Londonskom samitu jula ove godine, možemo konstatovati napredak po ovom pitanju. U narednom periodu potrebno je obezbediti funkcionisanje Grupe za nestala lica predviđene ovim planom kao ključnog elementa zajedničkog pristupa pet zemalja ovom problemu, a posebno povećanjem budžetskih sredstava i izdvajanja za zaposlene u Komisiji za nestala lica Republike Srbije;
- Tužilaštvo za ratne zločine treba da ubrza svoj rad na podizanju optužnica i uskladi se sa Nacionalnom strategijom za procesuiranjem ratnih zločina. Neophodno je obnoviti punu saradnju sa odgovarajućim tužilaštvima u Hrvatskoj i BiH i ostvariti saradnju sa odgovarajućim telima na Kosovu. Zajedno sa Radnim telom za praćenje sprovođenja Nacionalne strategije, Tužilaštvo za ratne zločine treba da ostvari i veću transparentnost u radu kroz otvorenu komunikaciju sa javnošću, redovne i detaljne izveštaje.

#### **Borba protiv korupcije:**

- Narodna skupština treba da pokrene postupak izrade nove Antikorupcijske strategije, nakon što se sagledaju poražavajući efekti primene akta koji je važio u periodu 2013-2018. Slično tome, Vlada bi trebalo da se suoči sa odsustvom napretka na osnovu primene Akcionog plana za Poglavlje 23, da revidira taj Akcioni plan, kako bi obuhvatio sva bitna pitanja i sadržao adekvatne mere za njihovo rešavanje, te da obezbedi praćenje primene i rešavanje problema do kojih dođe tokom primene ovog akta;

- Vlada bi trebalo da prekine sa praksom zaključivanja međudržavnih sporazuma koji dovode do kršenja pravila iz antikorupcijskih zakona;
- Javno tužilaštvo mora da dobije neophodna sredstva kako bi u potpunosti moglo da vrši poslove iz svoje nadležnosti, uključujući u to i vođenje finansijskih istraga. Državno veće tužilaca treba da obezbedi da se tužioci pozivaju na odgovornost kada ne istražuju slučajeve korupcije i zloupotrebe položaja, kao i kada ne postupaju proaktivno u otkrivanju korupcije. Radi uspešnijeg otkrivanja i gonjenja korupcije trebalo bi poboljšati Krivični zakonik, redovno razmatrati izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Srbije i unaprediti postupanje po prijavama uzbunjivača;
- Neophodno je unaprediti pravila o finansiranju izborne kampanje i aktivnostima državnih organa i javnih funkcionera tokom izbornih kampanja, kako bi se sprečile zloupotrebe javnih resursa za političku promociju;
- Narodna skupština treba da razmotri izveštaje nezavisnih državnih organa i da pozove na odgovornost predstavnike izvršne vlasti zbog kršenja zakona na koje ukazuju ti izveštaji, naročito u pogledu omogućavanja pristupa informacijama od javnog značaja; Narodna skupština treba da obezbedi da novi Poverenik za informacije bude izabran u transparentnom postupku, koji će omogućiti prijavljivanje najboljih kandidata i odabir na osnovu relevantnih kriterijuma;
- Vlada treba da predloži a Skupština usvoji izmene i dopune bitnih antikorupcijskih zakona koji će rešiti identifikovane probleme u vezi sa pristupom informacijama, javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvima, finansiranjem stranaka i radom Agencije za borbu protiv korupcije, a na osnovu javne rasprave kroz koju bi bila sagledana najbolja rešenja za datu oblast;

#### **Nediskriminacija i društveni položaj ranjivih grupa:**

- Od suštinskog je značaja da se obezbedi javna rasprava u vezi sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Nužno je zaustaviti trend umanjivanja već dostignutog nivoa prava, posebno ljudskih prava žena, u nacrtu Zakona o rodnoj ravnopravnosti, a posebno u oblasti seksualnih i reproduktivnih prava i sloboda žena;
- Nužno je izbrisati sve diskriminatorne odredbe iz Zakona o finansijskoj podršci porodicima sa decom, Nacrta zakona o socijalnoj zaštiti, kao i usvojenog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, tako da se svim advokatima i pravnicima, bez obzira na to gde rade, omogući da pružaju stručnu i besplatnu pravnu pomoć. Nužno je primeniti zaključna zapažanja UN Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena, kao i preporuke UN Saveta za ljudska prava, i obezbediti odgovarajuće mehanizme za praćenje i izveštavanje o napretku;
- Potrebno je nastaviti usaglašavanje zakona sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici, a posebno procesnih prava, naknade štete i odredbi u vezi sa krivičnim delom silovanje i srodnim krivičnim delima. Važno je usvojiti novi strateški dokument o sprečavanju i suzbijanju svih oblika nasilja prema ženama, i unaprediti podršku žrtvama u odnosu na sve vrste opštih i specijalizovanih usluga. Nužno je razviti strategiju za smanjenje broja femicida;
- Moraju se obezbediti najviši standardi zaštite žrtava, a posebno dece, u skladu sa Direktivom 2012/29/EU, Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici, Konvencijom o pravima deteta, Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualne zlostavljanja, prilikom usvajanja novog Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku.

### **Reforma policije:**

- Suštinski je značajno da se u 2019. godini, u okviru revizije Akcionog plana za Poglavlje 24 i planiranja aktivnosti, učine prvi koraci u cilju ispunjavanja prelaznog merila koje treba da garantuje operativnu nezavisnost policije: „Srbija preuzima detaljne korake za uspostavljanje jakih zaštitnih mera kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i njihova zaštita od uticaja kriminala” (str. 6 dokumenta [Prelazna merila za Poglavlje 24](#) na stranici Ministarstva unutrašnjih poslova).
- Veoma je važno da revidirani Akcioni plan zadrži i ažurira pregled dostignutog nivoa reforme policije u skladu sa preporukom o profesionalizaciji policije i racionalizacije njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije. Imajući u vidu da planirane aktivnosti navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana nisu u potpunosti sprovedene, predlažemo da se ove informacije vrata u uvodni deo Akcionog plana ili kao prilog Akcionom planu, ali da se o njima redovno izveštava. Ovo je važno jer su aktivnosti poput reforme organizacione strukture, definisanje potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, karijerno napredovanje itd. preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjenje iznad navedenog prelaznog merila o operativnoj autonomiji policije.
- U cilju informisanja javnosti o efektima reformi koje se sprovode, izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 24 nužno je unaprediti tako što bi se redovno objavljivali statistički podaci koji se prikupljaju kao dokaz kapaciteta za sprovođenje i izvršenje reformi u Poglavlju 24 (informacije iz tzv. *track-record* tabela). Ovo se pre svega odnosi na statističke podatke koji su navođeni u Izveštaju o napretku kao npr. broj razmenjenih podataka preko kanala policijske saradnje, broj lica protiv kojih su pokrenute istrage, broj lica prema kojima su preduzete dokazne radnje, broj pravosnažnih presuda, itd.

### **Azil i migracije:**

- Suštinski je značajno osigurati kontinuirano praćenje primene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima. Sveobuhvatnim praćenjem primene propisa, stvaraju se pretpostavke za pravovremeno unapređenje načina sprovođenja zakona i eventualnih izmena ovih sistemskih propisa;
- Od izuzetne važnosti je puna primena Zakona o strancima i realizacija pravnih pretpostavki za rešavanje pravnog statusa lica koja borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa. Stoga je presudno važno da se njihov boravak ozakoni odnosno u punoj meri primene zakonske odredbe koje se odnose na lica koja nezakonito borave na teritoriji Srbije;
- U tom smislu, posebno je važno jačati infrastrukturne i ljudske kapacitete nadležnih institucija za primenu zakonskih odredbi o povratku i standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava lica koja se vraćaju;
- Potrebno je učiniti dodatne napore za uspostavljanje horizontalne i vertikalne koordinacije propisa i nadležnih institucija u oblasti politika migracija i azila. U tom smislu, posebno je važno obezbediti koordinisanu primenu ključnih strateških dokumenata u oblasti azila i migracija uz punu saradnju institucija na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

### **Borba protiv trgovine ljudima:**

- Suštinski je značajno osigurati doslednu primenu zakonskih rešenja koja se tiču prava žrtava trgovine ljudima, pre svega u smislu pravovremene identifikacije, procene bezbednosti i nekažnjavanja žrtava, ostvarivanja prava na kompenzaciju i podršku u toku procesa reintegracije;
- Od izuzetne važnosti je uspostavljanje adekvatnih servisa podrške žrtvama trgovine ljudima i upućivanje žrtava na već postojeće usluge organizacija civilnog društva. S tim u vezi neophodno je uspostaviti i ojačati koordinaciju i saradnju državnih organa i organizacija civilnog društva, te dosledno primenjivati postojeće memorandume o saradnji;
- U tom smislu, posebno je važno jačati infrastrukturne i ljudske kapacitete nadležnih institucija za podršku i zaštitu žrtava trgovine ljudima, pre svega Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ali i centara za socijalni rad, policije i tužulaštva.