

# REUFORMATOR

INFORMATOR O POGLAVLJIMA 23 I 24

Tema broja

## REFORMSKA AGENDA ZA 2019. GODINU KOALICIJE PREUGOVOR



### SADRŽAJ

<b>TEMA BROJA</b>	<b>2</b>
Reformska agenda za 2019. godinu koalicije prEUgovor	2
<b>SRBIJA ANALIZA</b>	<b>6</b>
Zašto tri godine čekamo na novi zakon koji neće unaprediti položaj žena?	6
<b>EU ANALIZA</b>	<b>9</b>
Evropska unija i politika proširenja	9
<b>ZANIMLJIVOSTI</b>	<b>11</b>
CINS: Obezbeđivanje zajedničkih nabavki	11
CINS: Porodično nasilje u Srbiji: male kazne, slobodni vikendi i ponovo nasilje	12



## 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 preduслови 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 suprostavljanju 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 unazadna 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 nji-

hovo 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 tužiocima 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 predstavničke 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 učiniocima 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 preduzima 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 civil-

nog 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 tužilaštva.

## SRBIJA ANALIZA

## ZAŠTO TRI GODINE ČEKAMO NA NOVI ZAKON KOJI NEĆE UNAPREDITI POLOŽAJ ŽENA?

*Prvi nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti izrađen je početkom 2016. godine, ali novi još uvek nije usvojen. Poslednja „usaglašena“ verzija nacrta zakona ima brojne nedostatke, od pojmovne konfuzije, preko neusaglašenih zakonskih rešenja i umanjene već stečenih prava, do kaznene politike koja omogućava nepoštovanje zakonskih odredaba, bez ozbiljne posledice. Ko je imao uticaj na konzervativna rešenja nacrta zakona i zašto su ti predlozi dobili podršku nadležnog ministarstva, a pre svega ministra, pročitajte u tekstu Tanje Ignjatović iz Autonomnog ženskog centra.*



Izvor: Pixabay

U Akcionom planu (AP) za Poglavlje 23 u vezi sa temom „nedsikriminacija i položaj ranjivih grupa,“ kao jedan od ciljeva, postavljeno je poboljšanje položaja žena i una-

pređenje rodne ravnopravnosti. Predviđen je niz aktivnosti, među kojima je i usvajanje novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, u punoj meri usklađenog sa *acquis* i odredbama *Konvencije* Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici. Planirano je da to bude učinjeno još 2016. godine, ali novi zakon nije usvojen do kraja 2018. godine. Nameće se pitanje zašto ga je toliko teško izraditi i usvojiti, imajući u vidu značajan broj žena u vrhu državne vlasti i (bar deklarativnu) posvećenost visoko pozicioniranih državnih funkcionera unapređenju položaja žena.

Prvi nacrt zakona, izrađen još februara 2016. godine, *povučen* je iz skupštinske procedure, na predlog ženskih organizacija, nakon neformalne rasprave o tekstu, koju je organizovao Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine. Nova verzija pripremljena je u saradnji sa organizacijama civilnog društva, upućena na mišljenje nadležnim ministarstvima (tokom 2017.), a očekivalo se da nakon vanrednih izbora nacrt zakona uđe u proceduru usvajanja. Na zahtev Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, nacrt je skinut sa dnevnog reda (septembar 2017.) i vraćen na ponovno usaglašavanje. Tom prilikom Autonomni ženski centar *obratio* se premijerki zahtevom da spreči dalje odlaganje usvajanja novog zakona, postavljajući pitanje da li se tu radi o (muškoj) dominaciji i želji da se uspostavi kontrola nad pravima žena, u duboko partijarhalnom društvu u Srbiji.

Potom, u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja formiran je novi *Sektor* zadužen za antidiskriminacionu politiku i rodnu ravnopravnost, koji je krajem 2017. započeo proces javne konsultacije o korigovanom nacrtu zakona. Nakon "usaglašavanja" mišljenja "svih aktera" objavljena je verzija nacrta (januar 2018.), koja je ponovo dorađena (maj 2018.) i stavljena na javnu raspravu (sredina juna – početak jula 2018.). Nadležno ministarstvo je navelo da je *nacrt* usaglašen sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima, pravnim tekovinama Evropske unije, Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije i nizom drugih zakona.

Šta zameramo „usaglašenom“ nacrtu zakona? Najpre, proces usaglašavanja mišljenja i predloga „svih aktera“ jer su neki imali značajan, a drugi sasvim beznačajan uticaj, suprotno očekivanjima u odnosu na politiku zastupanja ljudskih prava. Zatim, netransparentan proces izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije ne omogućava da se zaključi da li su pojmovi i zakonska rešenja ova dva nacrta međusobno usaglašena. Nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti ne samo da ne usaglašava pojmove sa međunarodno prihvaćenim definicijama, već izmišlja nove i unosi dodatnu pojmovnu konfuziju korišćenjem različitih naziva za iste pojmove. Neka od rešenja neusaglašena su sa drugim nactima relevantnih zakona, iako ih kreira isto ministarstvo, kao i sa merama iz već usvojenih državnih dokumenata i sa standardima međunarodnih ugovora koji su ratifikovani. Neki predlozi umanjuju dostignut nivo prava žena, iako nacrt zakona eksplicitno garantuje zaštitu stečenih prava. Smanjeni su donji inosi novčanih kazni za prekršaje, što omogućava nepridržavanje zakonskih odredbi, bez ozbiljnih posledica.

Naime, iz „usaglašenog“ nacrta Zakona o rodnoj ravnopravnosti izbrisana je definicija „nasilja nad ženama“ preuzeta iz *Konvencije* Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, koja je zamenjena rodno neutralnim pojmom „nasilje na osnovu pola.“ Pojmovi „žrtva nasilja“ i „učinilac nasilja“ zamenjeni su neutralnim pojmovima „lice koje trpi nasilje“ i „lice koje je počinilo nasilje“ iako je prvonavedene uveo novi Zakon o sprečavanju nasilja u porodici. Pored toga, nacrt predviđa podelu usluga podrške žrtvama nasilja na opšte i specijalizovane, što bi trebalo da označi usaglašavanje sa standardima *Konvencije* Saveta Evrope, ali takvo rešenje ne podržava nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti, čije se izmene i dopune sprovode u isto vreme i od strane istog ministarstva. Istovremeno, određenje specijalizovane usluge SOS telefon, u kom se navodi da ona predstavlja „davanje podrške licu koje trpi nasilje u poverljivom obliku“, suprotno je upravo uspostavljenoj nacionalnoj SOS liniji, iza koje stoji isto nadležno ministarstvo, a koja podrazumeva snimanje poziva i prenos informacija trećem licu. Čak deset puta je niža

donja novčana kazna za prekršaj (samo 50.000 dinara za pravna lica i organe i samo 5.000 za pojedince i odgovorna lica), što kaznenu politiku čini neefektivnom (bez obzira na to što su povećani gornji iznosi kazne na 2.000.000 dinara).

Odstupanje i umanjenje u odnosu na dostignuti nivo prava i međunarodne standarde najočiglednije je u vezi sa seksualnim i reproduktivnim pravima i zdravljem žena. Umesto formulacije koja je glasila “[...] imaju pravo na pristup lako dostupnim informacijama, obrazovanju i uslugama koje se odnose na seksualno obrazovanje, kontracepciju i planiranje rađanja [...]” nadležno ministarstvo usvojilo je značajno redukovanu formulaciju koja glasi “[...] imaju pravo na pristup lako dostupnim informacijama, koje se odnose na polnost, rađanje, bračni i porodični život [...]” (sva podvlačenja naša). Pored toga što sadržaj člana nije u saglasnosti sa njegovim nazivom, on je nesaglasan i sa pravima i standardima u ovoj oblasti. Ne samo da je isključena obaveza sistematskog obrazovanja kroz redovni školski sistem, kao i usluge savetovanja, već su seksualna i reproduktivna prava (žena) svedena na pravo informisanja o rađanju u okvirima bračnog i porodičnog života. To je u neskladu i sa već [usvojenim](#) Nacionalnim programom očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije (2017).

Ko je imao uticaj na sadržaj ovakvog nacrtu Zakona o rodnoj ravnopravnosti? Uticaj na opisane izmene imale su konzervativne, krajnje desno i religijski orijentisane organizacije, političke partije i pojedinci, koji su svoju argumentaciju koncipirali na stavu protiv „rodne ideologije.“ Oni su se zalagali za izostavljanje pojma „rod“, za „neutralnost“ i „rodnu simetriju“ pojmova i mera, uključujući i one u vezi sa nasiljem prema ženama. Uz izmišljene argumete, pozivali su se na ustavno pravo roditelja da „svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima“, a protiv edukacije o seksualnosti, kontracepciji, planiranju rađanja.

Podršku “usaglašenoj” verziji nacrtu Zakona o rodnoj ravnopravnosti (kao i nacrtu izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije o kojem nije bilo javne rasprave) dao je i Socijalno-ekonomski [savet](#) (na 84. sednici, 16. 11. 2018.), podržavajući na taj način sva konzervativna rešenja. Zašto je ova verzija nacrtu dobila podršku ministra Zorana Đorđevića, nije teško pretpostaviti na osnovu njegovog obraćanja ženama na konferenciji 8. marta protekle godine, koje je zvanično ocenjeno kao [diskriminacija](#) žena.

Sve navedeno jasno potvrđuje da Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u čijoj je nadležnosti antidiskriminaciona politika, pravi jasan otklon od politike i standarda ljudskih prava, uključujući prava žena. Iako u nekim elementima nadležno ministarstvo pokazuje zapanjujuće neznanje, ne bi se moglo zaključiti da je to razlog za ovako „usaglašenu“ verziju nacrtu zakona. Naprotiv, mišljenja smo da se radi o eksplicitnoj nameri da se kontrolišu i ograniče mogući uticaji progresivnih zakonskih rešenja na prava i položaj žena u Srbiji. Način na koji to ostvaruje ministar, ignorišući zasnovane predloge, i sprovođenjem samovolje, potvrđuje tezu o „zarobljenoj državi.“ Zbog toga, može se zaključiti da novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti neće dovesti do suštinske promene, koja unapređuje prava i položaj žena.

*Tanja Ignjatović  
Autonomni ženski centar*

#### KORISNI LINKOVI:

1. Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici
2. Otvoreno pismo AŽC predsednici Vlade
3. Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti
4. Mišljenje Poverenice po pritužbi protiv ministra Đorđevića



## EU ANALIZA

EVROPSKA UNIJA I POLITIKA  
PROŠIRENJA

*Odlazeća 2018. jasno je pokazala povezanost politike proširenja Evropske unije sa širim političkim procesima unutar i oko nje, suočavajući zemlje Zapadnog Balkana sa dodatnim preprekama i čineći proces proširenja složenijim.*

## Izgubljeno vreme

Višegodišnje debate o reformama Evropske unije, potaknute ekonomskim problemima i spoljnim bezbednosnim izazovima, dobile su jači podsticaj izborom Emanuela Makrona za predsednika Francuske na proleće 2017. godine, viđenog kao velikog pobornika snažne EU naspram izazova „populizma“. Njegov [govor na Sorboni](#) iz septembra iste godine doneo je jasnije naznake želja i mogućnosti adaptacije Unije na nove okolnosti. No, paralelno s tim, u Nemačkoj se posle nekoliko meseci post-izbornih pregovora na vlast vratila „velika koalicija“ demohrišćana Angele Merkel i socijaldemokrata, uz slabljenje obe partije i uopšte slabiji mandat Merkelove za poseban angažman u tradicionalno shvaćenom francusko-nemačkom „motoru“ Unije.

Makronovi predlozi o uspostavljanju ministra finansija evrozone i povezanog paketa mera su, diskretno mada jasno, odbačeni iz Berlina tokom proleća ove godine. Francuske ideje o dubljem povezivanju odbrambenih kapaciteta, poput Evropske intervencionističke inicijative, takođe su naišle na hladan prijem u Berlinu, koji ih smatra isuviše „francuskim“ a nedovoljno „evropskim“. Neizglednost francusko-nemačkog dogovora je posebno problematična ako se imaju u vidu druge teme kojima je EU trenutno okupirana. Od te dve zemlje se tradicionalno očekuje politički signal za dalje reformske korake, a on za sada izostaje.

Kampanja za evropske parlamentarne izbore narednog maja je već počela i sve političke grupacije definišu svoje strategije i personalna rešenja za tzv. špicenkandidate, nosioce lista od koji nosilac liste sa relativnom većinom ima najviše izgleda da postane novi predsednik Evropske komisije. [Ankete pokazuju](#) da će grupacija narodnih, tradicionalnih desnih stranaka (European People's Party - EPP), verovatno uzeti pojedinačno najviše glasova. Otud nosilac njihove liste, Manfred Veber iz nemačkog CSU i bliski saveznik Angele Merkel, ima najviše šanse da nasledi Žan-Klod Junkera. To bi bio i prvi put da neki Nemačkan postane predsednik Komisije još od Valtera Halštajna s kraja 1960-ih, što budi određene strahove od prevelike nemačke dominacije u EU. Takođe, imajući u vidu najavljenju političku penziju Angele Merkel i izbor njenog protežeza Anegret Kramp-Karenbauer za novu partijsku šeficu demohrišćana u Nemačkoj, Merkelova očigledno želi da osigura svoje nasleđe u dva pravca – evropskom i nemačkom.

Proces Bregzita ostaje kao aktivna tema i za početak naredne godine, jer još uvek nije jasno na koji će način, i da li će uopšte, Britanija napustiti Uniju marta 2019. godine. Neuspeh premijerke Tereze Mej da početkom decembra obezbedi parlamentarnu podršku za postignuti dogovor sa ostalim članicama o uslovima napuštanja unosi dodatnu nervozu u političke i poslovne krugove, a u samoj Britaniji produbljuje političku krizu.

## Unutrašnji izazovi – Poljska, Mađarska, Italija

Na polju unutrašnjih odnosa u EU, problemi na relaciji zvaničnog Brisela sa Varšavom i Budimpeštom nastavili su da otkrivaju ranjivost demokratske tranzicije, a lekcija koja se iz njihovog primera da naučiti posebno je važna i za nas. Sukob vladajuće poljske stranke Pravo i pravda Leha Kačinjskog sa Briselom formalno je sveden na pitanje nezavisnosti sudstva. Poljske vlasti su učinile niz koraka kako bi izmenile sastav Vrhovnog suda i faktički ga potčinile izvršnoj vlasti, te je Venecijanska komisija Saveta Evrope stanje u poljskom sudstvu ocenila kao [isto pa i gore od svog sovjetskog prethodnika](#). Stajući na

stranu zahteva Evropske komisije, Evropski sud pravde je u decembru 2018. godine naložio Poljskoj da ukine odredbu o smanjivanju starosnog uslova za penzionisanje sudija, videvši u ovoj odredbi element za čistku sudija.

Dugogodišnji politički sukob mađarskog premijera Viktora Orbana sa nizom etabliranih političara u Evropi po čitavoj lepezi pitanja – kontrola medija, javni diskurs, odnos prema izbeglicama i manjinama, akademske slobode – formalizovan je glasanjem Evropskog parlamenta septembra 2018. za pokretanje procedure protiv Mađarske u smislu čl. 7 Lisabonskog sporazuma koji u konačnici može da znači gubitak prava glasa za državu članicu u institucijama EU. Ubedljiva većina glasova postignuta je zahvaljujući tome što je znatan deo Orbanovih partijskih saveznika unutar EPP glasao protiv njega, otvarajući još jednu liniju frakture političkih odnosa u EU. No, nema posebno izgleda da će se scenario po čl. 7 i ostvariti: Mađarska i Poljska će štititi jedna drugu jer je ključni uslov tog scenarija konsenzualno glasanje protiv jedne članice.

Poseban izazov za Uniju tokom 2018. predstavljalo je formiranje italijanske vlade od strane Pokreta pet zvezdica i Lige (bivše Severne lige), naizgled neprincipijelne koalicije, kojoj je zajednička jedino oštra kritika uspostavljenih evropskih ekonomskih politika, uz disonantne planove za dalje vođenje državne politike. Važan test za Uniju je italijanski predlog budžeta za 2019. koji nominalno krši mastrihtske kriterijume i fiskalni sporazum usled prevelikog planiranog deficita. Echo političkih rasprava o grčkom dugu iz 2015. godine se donekle i ovde može uočiti, mada se radi o trećoj po veličini ekonomiji evrozona što ima svoju težinu u razgovorima sa evroskeptičnom vladom u Rimu. Ishod ovog sukoba nam je još nepoznat, a posebno kako će teći mandat vlade spremnije da izaziva fiskalni i monetarni okvir evrozona kako bi odgovorila na ono što vidi kao opravdane zahteve italijanskih glasača, sukobljavajući tako nacionalnu demokratiju sa nadnacionalnim obavezama.

## Politika proširenja kao žrtva

Imajući sve ovo u vidu, politika proširenja Unije nije bila visoko na agendi Brisela, još manje na agendi najuticajnijih država članica. Ipak, početak 2018. godine sa sobom je doneo formalni podsticaj proširenju Unije na Zapadni Balkan [kroz novu strategiju Evropske komisije o „kredibilnim perspektivama proširenja“](#) za zemlje regiona. Ova strategija je važna pre svega zato što je donela niz inicijativa za podsticaj procesu ispunjavanja uslova za članstvo, pre svega jačanju vladavine prava, socio-ekonomskog razvoja, infrastrukturnog povezivanja, procesa digitalizacije i poboljšavanja međusobnih odnosa zemalja regiona. Neke ocene iz ovog dokumenta su naročito važne, a pre svega jasna ocena da države Zapadnog Balkana pokazuju elemente zarobljene države, jake veze između vlasti i organizovanog kriminala i preplitanje javnih i privatnih interesa. Ove ocene su krucijalno važne imajući na umu formalni značaj poglavlja 23 i 24 (za Srbiju i 35) za čitav proces pregovora, podsećajući nas da smo u tom smislu u kritičnom zaostatku.

Dva dodatna momenta iz novog pristupa EU važna su za smeštanje procesa proširenja u širi politički okvir Evropske unije. Prvi je to što je 2025. godina navedena kao tačka u kojoj se najranije može očekivati formalno članstvo jedne ili dve vodeće zemlje, Srbije i Crne Gore. Drugi je povezanost te godine sa očekivanim unutrašnjim reformama Unije do 2025. godine, što proširenje sada čini zavisnim od tih reformi. Drugim rečima, bez unutrašnjih reformi teško da će biti i formalnog proširenja. Taj stav je u [svom govoru pred Evropskim parlamentom u aprilu potvrdio i Emanuel Makron](#). On je izraz dublje krize same Unije i okrenutosti svojim unutrašnjim problemima, a pre svega je signal zemljama Zapadnog Balkana da ozbiljnije i temeljnije pristupe svojim neophodnim reformama, oslanjajući se više na svoje snage nego na raspoloženje Unije za proširenjem.

Politički zamah procesu proširenja očekivao se na Sofijskom samitu Evropske unije i Zapadnog Balkana u maju, te na Londonskom samitu Berlinskog procesa u julu. No, ne možemo reći da su ovi multilateralni sastan-

ci u tom smislu bili posebno uspešni. Sofijski samit jeste okupio na jednom mestu šefove država i vlada skoro svih članica Unije (Španija je izostala iz protesta zbog formalnog učešća Kosova) i Zapadnog Balkana, i pružio mogućnost za direktne razgovore. Uz jaki naglasak na praktične elemente novog pristupa EU, na pobrojane inicijative i njihovo sprovođenje u praksi, iz zajedničke izjave je potpuno izostala reč „proširenje“. Londonski samit održan je u danima kada je britanski ministar spoljnih poslova Boris Džonson podneo ostavku zbog sukoba sa premijerkom Terezom Mej oko strategije za Bregzit, čime je umanjen i formalni nivo samita u sklopu Berlinskog procesa.

Na samitu EU u junu izostalo je davanje zelenog svetla Makedoniji i Albaniji za formalno otpočinjanje pregovora, što je odloženo, uz dodatne uslove, za 2019. Tri članice – Francuska, Holandija i Danska su bile protiv predloga Komisije. Pozitivan odjek Prespanskog sporazuma Makedonije i Grčke o pitanju imena države koji je malo pre tog samita postignut se tako suočio sa zidom zahteva za dodatnim reformama radi poboljšavanja rada javne uprave i funkcionisanja vladavine prava. Suočene sa ponašanjem Poljske i Mađarske, nije posebno začuđujuće da članice EU podižu visoko lestvicu za kandidate za članstvo na ovim temama; neuspesi Evropske unije na drugim poljima tako postaju dodatni teret za zemlje Zapadnog Balkana.

U svom [govoru pred Evropskim parlamentom u septembru](#), Junker se osvrnuo na politiku proširenja kao istorijski uspešnu, opisujući Zapadni Balkan kao prostor na koji Evropska unija treba da nastavi da izvozi stabilnost uz upozorenje da bi drugi akteri mogli (pre)oblikovati taj prostor. Podržavajući, ipak, snažniji i zajednički pristup Unije politici proširenja na Zapadni Balkan, čini se da je štafeta već predata narednoj Komisiji. Tako će zemlje regiona morati da se izbore za političku vidljivost sa mnogo više energije nego do sada.

*Milan Igrutinović  
Centar za primenjene evropske studije*

#### KORISNI LINKOVI:

1. Govor Makrona na Sorboni
2. Mišljenje Venecijanske komisije o pravosuđu u Poljskoj
3. Govor Markona pred Evropskim parlamentom

#### ZANIMLJIVOSTI

### CINS: OBEZBEĐIVANJE ZAJEDNIČKIH NABAVKI

*U februaru 2017. Uprava za zajedničke poslove republičkih organa raspisala je konkurs za dvogodišnje obezbeđenje 10 državnih institucija, koji je podelila u 26 partija, vrednosti skoro 890 miliona dinara. Među institucijama za koje su tražili obezbeđenje su i Uprava carina, Uprava za trezor, Uprava za sprečavanje pranja novca, Fond za razvoj i druge.*



*Izvor: Dobergrad Facebook stranica*

Na 21 partiju, vrednosti između četiri i 120 miliona dinara, sa prihvatljivom ponudom prijavio se samo po jedan ponuđač. Skoro svi ponuđači ponudili su cene malo

niže od maksimalne procenjene vrednosti partije za koju konkurišu.

U čak 14 partija, odnosno u svim u kojima su učestvovala, pobedile su beogradske firme Dobergard i Dobergard plus u vlasništvu Dušana Đukića - same ili u konzorcijumu. Sem njih, za ove partije nije se prijavio niko drugi.

Krajem novembra 2018. su, u skladu sa okvirnim sporazumom iz prethodne godine, potpisali 11 ugovora, ukupne vrednosti 16.8 miliona dinara. Od požara i nasilnih ulazaka štite ispostave Poreske uprave u Subotici, Zrenjaninu, na nekoliko lokacija u Novom Sadu i drugim vojvođanskim mestima.

Iako je način na koji su ovi poslovi dodeljeni u skladu sa zakonom, skoro da nije bilo konkurencije.

Rade Đurić, pravnik koji se bavi javnim nabavkama, kaže za Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) da su uslovi konkursa na koji su se prijavile firme postavljeni tako da su ponuđači praktično naterani da se međusobno dogovaraju.

„Na taj način smanjuje se konkurencija, s obzirom na lošije odnose u sektoru obezbeđenja”, rekao je Đurić, dodajući da tako najveću štetu snose građani, a smanjuje se i kvalitet usluge.

U Uputstvu za otkrivanje nameštenih ponuda u postupku javnih nabavki na sajtu Komisije za zaštitu konkurencije navodi se da „učesnici na tržištu često nastupaju na javnim tenderima zajednički, odnosno tajno dogovaraju nastup pre podnošenja ponude, čiji je cilj da se poveća cena usluge, odnosno smanji kvalitet usluge, u zavisnosti od toga šta je predmet nabavke”.

Ovakva praksa je teško dokaziva, a predstavlja najteži oblik narušavanja konkurencije.

Dušan Đukić negira da je na ovoj javnoj nabavci bilo dogovora. „Mi jesmo grupa ponuđača koja je našla zajednički interes da nastupi kao konzorcijum, to nije zabra-

njeno Zakonom o javnim nabavkama”, izjavio je Đukić za CINS.

Mila Sašić, načelnik Odeljenja za javne nabavke Uprave za zajedničke poslove republičkih organa za CINS je navela da Uprava nema uticaja na to ko će da podnese ponudu, ali isključuje mogućnost nameštanja nabavke jer ponuđači uz ponudu predaju jedan dokument kojim to negiraju - Izjavu o nezavisnoj ponudi.

[Celu priču možete da pročitate na sajtu CINS-a.](#)

*Ivana Jeremić  
CINS*

## CINS: PORODIČNO NASILJE U SRBIJI: MALE KAZNE, SLOBODNI VIKENDI I PONOVO NASILJE

*Olga Lovrić, žena koja je godinama trpela porodično nasilje, ubijena je u julu 2017. u Centru za socijalni rad, u sred dana. Ubio ju je suprug Milan Lovrić, dvaput osuđeni nasilnik na uslovnom otpustu.*

Njih dvoje su bili u postupku razvoda, a Milan je tri meseca ranije izašao iz zatvora, u kom je bio zbog nasilja nad najstarijim sinom.



*Ilustracija: Đorđe Matić*

Tokom boravka u zatvoru dobijao je slobodne vikende, kada bi Olgu zvao telefonom, a jednom prilikom je i otišao u stan u kom je živela sa decom. U aprilu 2017. pušten je na uslovni otpust. U maju iste godine Lovrić je ponovo pretio Olgi, koja je sve ove događaje prijavila policiji.

Slobodne vikende i druge vanzavodske pogodnosti Lovrić je dobio u Okružnom zatvoru u Beogradu, jer je, prema mišljenju nadležnih, održavao radne navike i korigovao „odnos prema učinjenom krivičnom delu“.

Okružni zatvor, u kom je u prethodne dve godine 70 ljudi izdržavalo kaznu zbog nasilja u porodici, Centru za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) nije dostavio podatke o pogodnostima koje su ovi zatvorenici koristili, pravdajući to zaštitom podataka o ličnosti.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, kaznena politika prema učiniocima ovog krivičnog dela je veoma blaga: otprilike svaki treći nasilnik je osuđen na zatvorske kazne u rasponu od zakonskog minimuma od tri meseca pa do šest meseci zatvora.

Čak i sa takvim kaznama, osuđenim nasilnicima sloboda je učinjena još i bližom - pored izlazaka za vikende i u grad, neki od njih dobiju i uslovni otpust na slobodu posle dve trećine odslužene kazne.

Milena Vasić, advokatica iz Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM, rekla je za CINS da blagonaklona kaznena politika prema osuđenima za nasilje u porodici govori o normalizaciji nasilja u društvu.

„Nasilju u porodici kao društvenom problemu ne prilazi se sistematski, nego ad hoc, po pravilu samo sa jedne strane, tek kada se ono dogodi“, rekla je Vasić i objasnila da je još važnije da se reši ekonomski položaj žrtava, kako ne bi zavisile od potencijalnih nasilnika.

[Celu priču možete da pročitate na sajtu CINS-a.](#)

*Milica Stojanović*  
*CINS*

## IMPRESSUM

### Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5, 11000 Beograd, Srbija  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

### Urednik

Bojan Elek  
([bojan.elek@bezbednost.org](mailto:bojan.elek@bezbednost.org))

### Autori/ke

Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Milica  
Stojanović, Ivana Jeremić, Bojan Elek

### Dizajn i prelom:

Marko Marinković

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Evropske unije.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost koalicije  
prEUgovor i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.



Decembar 2018, Beograd

## PRED VAMA JE

### rEUformator – informator o poglavljima 23 i 24

rEUformator je namenjen profesionalcima, državnim službenicima, studentima, novinarima, predstavnicima civilnog društva, građanima i građankama zainteresovanim za praćenje politika iz dva najvažnija poglavlja u procesu pregovora o učlanjenju Srbije u Evropsku uniju. Nastao je u okviru koalicije **prEUgovor**, koja praćenjem procesa pregovora u oblastima pravosuđa i osnovnih prava (poglavlje 23) i oblasti pravde, slobode i bezbednosti (poglavlje 24) treba da doprinese suštinskoj demokratizaciji Srbije. Tekstovi koji se nalaze u rEUformatoru objavljuju se redovno na sajtu [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)

Ukoliko:

želite da sarađujete ili da objavimo vest o nekoj vašoj aktivnosti, pošaljite imejl urednicima sa naslovom *Prilog za rEUformator*

želite da se prijavite ili odjavite sa mejling-liste pošaljite imejl *Prijava – Odjava rEUformator* na:  
[info@preugovor.org](mailto:info@preugovor.org)

