|  |  |
| --- | --- |
|  | GLAVNI NALAZI KOALICIJE “PREUGOVOR” O NAPRETKU SRBIJE KA EU  Beograd, septembar 2013. |
| **prEUgovor**  <https://www.facebook.com/prEUgovor> |

# O koaliciji „prEUgovor“

Koalicija “prEUgovor” formirana je na inicijativu Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) u maju 2013. godine sa misijom da nadgleda sprovođenje politika iz oblasti pregovora o pristupanju Srbije u EU, sa akcentom na poglavljima 23 i 24 pristupne povelje. “prEUgovor” učesnicima pregovora i javnosti nude svoju stručnost i iskustvo u više oblasti pregovora sa ciljem da se ovaj proces iskoristi za postizanje suštinskih promena u društvu.

**Članice koalicije „prEUgovor“:**

ASTRA

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

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

Grupa 484

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

Transparentnost Srbija (TS)

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

# tri glavne poruke

1. **Transparentnost procesa pristupanja**. Glavni zahtev pred Vladom je da obezbedi javnost procesa pregovora čineći dostupnim sledeće informacije: (1) ko je ko u pregovorima; (2) ko su članovi organizacionih struktura za pregovore (unutar Vlade, Skupštine); (3) na osnovu kojih kriterijuma i u kojem procesu će se birati spoljni nezavisni eksperti (stručnost, integritet, na čiji predlog); (4) kada će se i o čemu razgovarati (javnost kalendara, dnevni red razgovora). Pored toga, javnosti treba da budu dostupni sledeći dokumenti: (1) analitički pregled zakonodavstva (engl. *screening*); (2) merila za otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja, kao i za ocenu napretka tokom procesa pregovora (engl. *benchmarks*); (4) „mape puta“ (akcioni planovi) za ispunjenje zahteva proizašlih iz merila; (5) predlozi zakona, strategije, podzakonski i interni akti proizašli iz merila. Najzad, sednice Odbora za evropske integracije i sektorskih odbora Narodne skupštine da budu otvorene za javnost kad se razmatra napredak u pregovorima ili konkretna rešenja proistekla iz merila.
2. **U borbi protiv korupcije treba obezbediti sistemsku borbu protiv korupcije zasnovanu na podeli vlasti i vladavine prava.** Srbija je konačno dobila sveobuhvatniji okvir za borbu protiv korupcije za narednih 5 godina usvajanjem Strategije i Akcionog plana. Međutim, ovim dokumentima nije adekvatno pokriveno sve što je značajno za uspešnu borbu protiv korupcije. Bez obzira na to što borba protiv korupcije zauzima visoko mesto na listi prioriteta Vlade, još uvek ima mnogo slučajeva da državni organi ne primenjuju usvojene antikorupcijske propise. U pogledu krivičnog gonjenja još uvek nisu otklonjeni mehanizmi političkog uticaja na policiju i tužilaštvo. Treba ispitati i utvrditi odgovornost u najvećim aferama, naročito onih koji su povezani sa policijom i pravosuđem.
3. **Neophodno je obezbediti poštovanje ljudskih prava, a naročito pripadnika ugroženih grupa** jer je njihov pristup pravima i dalje u značajnoj meri otežan. Veća pažnja mora biti posvećena primeni zakona i međunarodnih obaveza u ovoj oblasti.

# glavni nalazi

Platforma *prEUgovor,* koja okuplja šest stručnih organizacija, pratila je oblasti koje se odnose na obaveze sadržane u političkim kriterijumima i poglavljima 23 i 24. Nalazi u ovim izveštajima rezultat su detaljnog praćenja napretka koji je učinjen u ovim oblastima u pogledu promena u zakonodavstvu i primeni usvojenih zakona. Političku dinamiku i reforme u Srbiji tokom 2013. godine obeležila su dva važna događaja. Prvi se tiče pregovora u vezi sa Kosovom i Briselskog sporazuma. Značajan napredak koji je načinjen tek treba da se pokaže u praksi, što će biti važno u procesu Evropskih integracija Srbije u budućnosti. Drugi događaj jeste rekonstrukcija Vlade, koja je bila u središtu pažnje kako političkih partija, tako i javnosti. Iako je u ovom periodu usvojen veliki broj strategija i zakona, mnogi problemi nisu dobili prioritet i njihovom rešavanju nije posvećeno dovoljno pažnje.

Napredak koji je Srbija učinila u oblastima koje obuhvata izveštaj *prEUgovor-a* neujednačenje i nestalan. U pojedinim oblastima, načinjeni su značajni koraci u pogledu unapređenja i što bolje primene zakonodavstva, dok je Vlada druge oblasti gotovo u potpunosti zanemarila. Čini se da su pojedinačne agende političkih aktera uticale na napredak u većoj meri nego što je to bio slučajsa redovnim funkcionisanjem institucionalnog okvira. Glavne opšte preporuke koje su zasnovane na sprovedenom praćenju su:

* U mnogim oblastima **i dalje je potrebno usvojiti nove strategije i politike**, a glavni prioriteti su: reforma javne administracije, migraciona politika, sistem azila i to posebno kada je u pitanju delotvorno socijalno uključivanje osetljivih grupa i obnovljena strategija borbe protiv trgovine ljudima.
* **I dalje je potrebno značajno osnaživanje institucionalnog okvira**, a to se posebno odnosi na Parlament, nezavisna tela i pravosuđe. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti mehanizmima koji obezbeđuju odgovornost Vlade. Institucije na koje je potrebno obratiti posebnu pažnju – Narodna skupština i njeni odbori, Agencija za borbu protiv korupcije, Komisija za zaštitu konkurencije, Ombudsman i druga nezavisna tela – ključne su za jačanje odgovornosti izvršne vlasti.
* Najzad, kao najvažnije, **primena usvojenih zakona i strategija** u ovim oblastima i dalje mora biti značajno unapređena. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti ustavnim i zakonskim garancijama ljudskih prava (pravo na okupljanje i pravo zaštite privatnosti). Borba protiv korupcije zavisi od poštovanja odredbi i duha niza zakona koji regulišu ključne oblasti – javne nabavke, konflikt interesa, finansiranje političkih aktivnosti, da navedemo samo neke. Takođe, znatno veći napori se moraju uložiti u delotvornu borbu protiv politizacije i zloupotrebe javne funkcije u svim sektorima, a posebno u slučaju javnih preduzeća.

Izveštaj o praćenju koji sledi obuhvata razvoj događaja između septembra 2012. i septembra 2013. godine i njegov je glavni cilj da skrene pažnju na važne probleme u praćenim oblastima. Ovo je rezime nalaza iz izveštaja:

**Politički kriterijumi**

Pitanja koja predstavljaju dugoročan problem, poput manjkavosti koje se odnose na Ustav, tj. konkretno na položaj nezavisnih tela, nezavisnost sudstva, status Nacionalnog saveta bezbednosti itd, još nisu rešena. Izuzev inicijativa koje dopiru iz javnosti, nijedna politička stranka nije pokrenula inicijativu za promenu Ustava. Došlo je do nekih poboljšanja kada je reč o radu Skupštine, a najzapaženije je jačanje transparentnosti rada ove institucije i usvajanje Rezolucije o zakonodavnoj politici. Međutim, rad Skupštine i dalje je pod prevelikim uticajem agende vladajuće koalicije. Kontrolnu funkciju Parlamenta, kroz rad Odbora, korišćenje instituta poslaničkih pitanja i razmatranje izveštaja koje podnose nezavisna tela i Vlada, i dalje je potrebno značajno unaprediti, posebno kada je reč o nastavku sprovođenih aktivnosti (npr. izveštaji nezavisnih tela se čitaju, ali bez daljeg reagovanja ili predloga Skupštine). Napredak je potreban u praksi skupštinskog nadzora nad radom Nacionalnog saveta bezbednosti. Izuzev političkog prekomponovanja i promena u više ministarstava, Vlada nije prošla ni kroz kakve strukturne reforme. Nije došlo do sprovođenja najavljenih koraka u racionalizaciji i revidiranju broja vladinih tela, niti do njihovog adekvatnog planiranja. Usvajanje Nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine Evropske unije za period 2013-2016, koji će biti osnova za procenu napretka u narednim godinama, predstavlja ključan događaj. Reforma javne uprave je i dalje problematična oblast. Iako su učinjeni delimični pomaci, još uvek nedostaje sveobuhvatna reformska strategija (koja je trenutno u fazi nacrta), dok su mehanizmi za suzbijanje politizacije na svim nivoima slabi ili ih nema. Naši nalazi pokazuju da problem politizacije (postavljenja državnih službenika isključivo kroz kanale političkih stranaka) i dalje postoji u nizu oblasti – postavljenja na nivou lokalne vlasti, upravljanje javnim preduzećima itd. Novi zakoni koji se usvajaju (npr. Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javno-privatnim partnerstvima) samo su prvi korak i treba ih pomno pratiti. Kapacitete nezavisnih tela, čije su nadležnosti ključne u nizu oblasti, i dalje je potrebno ojačavati, dok ona sama moraju povećati svoju efikasnost u radu. Civilni nadzor nad sektorom bezbednosti je još jedna oblast u kojoj su potrebna značajna zakonodavna unapređenja. Zakon o detektivskoj delatnosti i Zakon o privatnom obezbeđenju još uvek su u skupštinskoj proceduri. Amandmani na Zakon o policiji su usvojeni bez javne rasprave, što se negativno odražava na status policijske reforme i sadrži pojedine problematične odredbe. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti usklađivanju seta zakona kako bi se obezbedila bolja kontrola nad primenom specijalnih istražnih mera i tehnika. Zakonik o krivičnom postupku bi trebalo promeniti kako bi se policija obavezala da zatraži sudski nalog za pristup podacima o telekomunikacijama i pružaocima internet usluga pre korišćenja specijalnih istražnih mera.

**Antikorupcijska politika i javne nabavke**

Borba protiv korupcije, “zaštitni znak” politike aktuelne Vlade se zahuktala, ali se čini da je uglavnom rukovođena političkom voljom da se pokrenu krivične istrage za odabrane nerešene slučajeve. Još uvek ostaje da se vidi kakvi će biti rezultati povećane pažnje koja se posvećuje korupciji, budući da akcenat nije na postojećim institucijama, već na selektivnoj političkoj volji.

Novi Zakon o javnim nabavkama predstavlja značajan napredak i, ukoliko bude sproveden, doprineće suzbijanju zloupotrebe javnih sredstava koja je još uvek široko rasprostranjena. Posebni slučajevi koje smo predstavili u izveštaju ilustruju mehanizme zloupotrebe javnih funkcija, zaobilaženje, a ponekad i otvoreno kršenje postojećih zakonskih odredbi. Nažalost, nova Strategija za borbu protiv korupcije koja je usvojena u junu u nedovoljnoj meri uzima u obzir naučene lekcije iz prethodnog perioda: ne obezbeđuje adekvatne odgovore na pojedina značajna pitanja iz oblasti korupcije i nedostaje joj ambicija kad je reč o postavljenim ciljevima, posebno u odnosu na procesuiranje slučajeva korupcije (postavljen je cilj da se broj procesuiranih slučajeva do 2017. godine poveća za 30% u odnosu na 2012. godinu). Nezavisna tela su nastavila da doprinose borbi protiv korupcije. Agencija za borbu protiv korupcije i dalje radi na izveštaju o finansiranju političkih stranaka tokom prethodnih izbora. Logističke prepreke u radu nezavisnih tela i dalje nisu u potpunosti otklonjene, niti su preporuke ovih tela u potpunosti uvažene. Takođe, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti sistemu javnih nabavki u sektoru bezbednosti, budući da su rizici za pojavu korupcije veliki usled nedostataka u unutrašnjoj i spoljnoj kontroli i nadgledanju rada policije, odsustvu kontrole nad sprovođenjem poverljivih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova (koje čine 55% ukupnih nabavki u ovoj instituciji). Zakon o zaštiti uzbunjivača, a koji bi značajno mogao da unapredi borbu protiv korupcije, i dalje je u ranoj fazi razmatranja.

**Ljudska prava**

Osnovne strukture i pravne garancije za poštovanje ljudskih prava postoje i, uopšteno govoreći, ljudska prava se poštuju. Međutim, pravo na udruživanje je prekršeno u slučaju LGBTIQ populacije, s obzirom na to da je u 2012. godini Parada ponosa bila još jednom otkazana. Nalazi da je došlo do porasta torture u zatvorima predstavljaju značajan osnov za zabrinutost, dok je glavni uzrok ovog porasta odsustvo znanja o upotrebi sile i nepostojanje nekoliko podzakonskih akata. Još jedan osnov za zabinutost je manjkavo zakonsko rešenje koje se odnosi na upotrebu posebnih istražnih mera koje rezultiraju u čestom obaranju prvostepenih presuda i zloubotrebi ovlašćenja državnih službenika. Akcioni plan i dalje nije usvojen i ne postoje nagoveštaji da će se to dogoditi u bliskoj budućnosti. Slab napredak je učinjen u oblasti zaštite ličnih podataka. Posebni pravni akt koji reguliše pitanje zaštite podataka koji se obrađuju, zaštite i čuvanja biometrijskih podataka i podataka prikupljenih putem video nadzora i dalje ne postoji. Podzakonski akt koji detaljnije definiše najviše nivoe tajnosti – strogo poverljivo i poverljivo – donet je u maju, ali drugi nivoi tajnosti i dalje nisu regulisani, što znači da se još koriste stari kriterijumi za klasifikaciju ova dva nivoa tajnosti. Podsetićemo da je Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka imala obavezu da usvoji podzakonska akta koja su neophodna za punu implementaciju Zakona o tajnosti podataka do kraja 2011. godine. Oblast sektora privatne bezbednosti i video nadzora i dalje je neregulisana. Novi Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, ili amandmani na postojeći, takođe su potrebni kako bi se regulisale i precizno definisale nadležnosti, zadaci i ovlašćenja članova Bezbednosno informativne agencije pri korišćenju posebnih istražnih mera i tehnika.

**Migracije, azil i vizna politika**

Srbiji i dalje nedostaje obuhvatna migraciona politika koja se odnosi na upravljanje migracijama, uspešnu reintegraciju i sistem azila. Kada je reč o azilu, nikakav napredak nije učinjen. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil konstantno je visok, dok Odsek za azil Uprave granične policije još uvek procesuira zahteve, s obzirom na to da Kancelarija za azil, koja bi trebalo da kao telo prvog stepena vodi postupak, i dalje nije formalno uspostavljena. Promene u politikama u ovoj oblasti bi trebalo da uključuju barem sledeće: dodatne prostorije za prijem tražilaca azila, uspostavljanje Kancelarije za azil, angažovanje većeg broja administrativnih službenika koji bi se bavili zahtevima za azil i jačanje njihovih kapaciteta, promene Zakona o azilu u delu koji se odnosi na određivanje sigurnih trećih zemlja, posebnu zakonsku regulativu o integraciji lica sa priznatim izbegličkim statusom i korisnika supsidijarn ezaštite i razvoj funkcionalnih mehanizama za integraciju, obezbeđivanje mogućnosti da kulturni i socijalni programi pospeše komunikaciju između tražilaca azila i lokalnog stanovništva. Srbija nema sveobuhvatnu politiku koja se odnosi na društvenu uključenost lica koja traže azil u EU. Relevantne nacionalne institucije zadužene za socijalno uključivanje osetljivih grupa nisu pokazale napredak u obavljanju dužnosti u vezi sa ovim pitanjem. Štaviše, jedino je Ministarstvo unutrašnjih poslova objasnilo postignute rezultate po pitanju smanjenja broja državljana Srbije koji traže azil u EU. Nije bilo napretka u promovisanju toka regularnih migracija ka EU. Delimičan napredak je postignut u implementaciji politika za reintegraciju povratnika pod međunarodnom zaštitom.

**Borba protiv trgovine ljudima**

Uopšte uzev, Srbija ima adekvatnu zakonsku regulativu koja se odnosi na zabranu trgovine ljudima, ali je njena primena u praksi još puna problema. Reformom Nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtava, bivša Agencija za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima prošla je kroz značajnu transformaciju i uspostavljena je nova agencija pod nazivom Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Pomoć žrtvama (koja se ne pruža ni po kakvim pisanim procedurama), smanjenje smeštajnih kapaciteta za žrtve (postoji samo jedno sklonište za žrtve), krivični postupci (dugotrajni postupci i nedostatak proaktivne istrage, usled čega su žrtve prinuđene da svedoče više puta) i kompenzacija i plaćanje odštete (nijedna osoba u Srbiji nije dobila kompenzaciju) još uvek predstavljaju problematične oblasti. Još jednu problematičnu tačku predstavljaju manjkavosti u primeni odredaba o tome da se žrtve trgovine ljudima ne zadržavaju u pritvoru, ne gone krivično i ne izriču im se kazne, s obzirom na to da i dalje postoje slučajevi pritvaranja, krivičnog gonjenja i izricanja kazni žrtvama trgovine ljudima kao rezultat neadekvatne procene državnih službenika i zbog nedostatka znanja. Kada je reč o saradnji regionalne policije, nije bilo napretka i čini se da zemlje u regionu daju prednost bilateralnoj saradnji. Na kraju, nova Strategija borbe protiv trgovine ljudima i akcioni plan i dalje nisu usvojeni, iako je prethodni Akcioni plan prestao da važi 2011. godine.

## Kontakti:

**ASTRA**

Marija Anđelković

Predsednica

Tel: +381 11 785 0001

Fax: +381 11 785 0010

Mejl:  [am@astra.rs](mailto:am@astra.rs)

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

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

Sonja Stojanović Gajić

Direktorka

Tel: +381 11 3287 226

Fax: +381 11 3287 226

Mejl: [sonja.stojanovic@bezbednost.org](mailto:sonja.stojanovic@bezbednost.org)

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

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

Srđan Đurovic

Direktor

Tel: +381 11 30 25 811

Mejl: [srdjan.djurovic@cpes.org.rs](mailto:srdjan.djurovic@cpes.org.rs)

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

**Centar za istraživačko novinarstvo (CINS)**

Branko Čecen

Direktor

Mejl: [brankocecen@gmail.com](mailto:brankocecen@gmail.com)

Tel: +381 11) 33 43 255

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

**Grupa 484**

Vladimir Petronijević

Izvršni direktor

Address: Pukovnika Bacica 3, 11000 Belgrade, Serbia

Tel:  +381 11 2660 972

Mejl: [vladimir.petronijevic@grupa484.org.rs](mailto:vladimir.petronijevic@grupa484.org.rs)

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

**Transparentnost Srbija (TS)**

Nemanja Nenadić

Programski direktor

Tel: +381 11 303 38 27

Fax: +381 11 322 81 96

Mejl: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)

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