

УДК: 341.217.04(4-672EU:497.11)“2011/2015“

Bibliid 1451-3188, 15 (2016)

Год XV, бр. 58, стр. 9–36

Изворни научни рад

АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА СРБИЈУ ОД 2011. ДО 2015. ГОДИНЕ

Милица КРИВОКАПИЋ¹

Митко АРНАУДОВ²

ABSTRACT

This paper analyzes the reports of the European Commission about the Republic of Serbia in the process of its accession to the European Union. Taking into account the numerous challenges facing Serbia on the domestic and regional level, the main objective of this work is precise presenting of existing and potential barriers on its European path. The authors of this paper primarily put emphasis on the internal problems in the Republic of Serbia. In detail are described the advantages and failures of the political, social, economic, and social system of Serbia. Analyzing reports in the period from 2011 to 2015, the authors explain the challenges facing the Republic of Serbia at the domestic level. Despite the numerous problems in the region of Western Balkans, unstable relations with the immediate neighborhood, ethnic and national issues, post-conflict stabilization and the Kosovo issue, the political elite in Belgrade are facing a number of issues within state structures. Reports, clearly note down clearly existing problems in the functioning of state and public systems of Serbia, which adjustment according the systems within the Member States of the European Union represents, probably a key challenge on the European path. An additional problem is observed in the fact that similar or identical problems are evidenced from year to year. The Republic of Serbia in the process of reforming their state administration, based on the analysis of reports, has done very little over a period of five years. On that basis, the conclusion of this study clearly indicates that regional issues which are facing the Republic of Serbia

¹ Филолошки факултет, Универзитет у Београду. Е-маил: mima.krivokapic@gmail.com

² Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.
Е-маил: mitko_arnaudov@yahoo.com

and challenges in the European Union are not the only, nor the crucial challenges on its European path. The significance of the problems and outstanding issues at the domestic level will crucially effect on Serbia in accelerating its process of joining the European Union.

Key words: Republic of Serbia, European Union, European Commission, Annual Reports, Reforms

1) УВОД

Европске интеграције су постале један од главних стратешких интереса у државама-сукцесорима бивше југословенске федерације. Паралелно са процесом дезинтеграције СФРЈ, политичке елите на пост-југословенском простору започеле су креирање нове државне стратегије које су пре свега биле усмерене ка интеграцији у европској породици. Политичко руководство Републике Србије, која је у том периоду била интегрални део СР Југославије, такође је било заинтересовано за покретање процеса европских интеграција, но грађански ратови на просторима Босне и Херцеговине и Републике Хрватске, а касније и на Косову, круцијално су утицали да европска перспектива Србије буде одложена на неодређено време. Током деведесетих Србија је била под снажним санкцијама од стране међународне заједнице, укључујући и државе-чланице Европске уније. Тек након тзв. демократских промена у Србији, које су се догодиле крајем 2000. године, поново је отворено поглавље о потенцијалној европској перспективи. Након 2000. године и Европска унија је променила свој курс у односу на Србију. Коначно је отворена прилика за евентуално чланство у Унији, које је од самог почетка било условљено испуњавањем бројних критеријума и мера од стране Србије, а у складу са регулативама Европске породице. Додатни стимуланс у процесу европских интеграција Србије постигнут је и потписивањем Солунске агенде из 2003. године. На самиту Европске уније који је 2003. години одржан у Грчкој, државе-чланице Европске уније постигле су сагласност и пружиле снажну подршку државама западног Балкана на путу њихових европских интеграција. Међутим ова сагласност није претпостављала сигурно, односно унапред загарантовано чланство у Европској унији за државе на пост-југословенском простору. Она је била условљена испуњавањем неопходних критеријума за евентуално чланство. Главни задатак за државе на пост-југословенском простору било је испуњавање, тј. задовољавање тзв. Критеријума из Копенхагена. Политичка елита у Београду у том периоду била је убеђена да ће Србија постати интегрални део Уније у периоду не дужем од десет година. Из данашње перспективе можемо веома једноставно закључити да су српски политичари, који су били на власти у периоду од 2000. до 2010. године, „потценили“ озбиљне изазове на европском путу Србије, или једноставно нису успели да ускладе своје стратегије о европској перспективи

са актуелним и потенцијалним баријерама на путу ка ЕУ. Иако су односи у непосредном суседству били све релаксиранији, отворена питања из времена деведесетих и даље нису омогућавала креирање погодне основе за стабилну регионалну сарадњу која ће служити као својеврстан генератор на путу ка Европској унији. На унутрашњем плану такође нису покренуте снажне и одлучне реформе. Државни систем и јавна администрација у Србији и даље су под снажним притиском корупционашких скандала, клијентализма и екстермне партократије. Економија је изразито далеко од приближавања економским перформансима у државама Европске уније, док су сталне турбуленције и даље једна од главних карактеристика националног банкарског система. Политичке партије настављају вођење нетранспарентне политике иако страначки функционери постојано говоре и наглашавају значај европских тековина и вредности. Посматрано из данашњег угла, европска перспектива Србије је додатно отежана имајући у виду бројне проблеме са којима се суочавају државе чланице у оквиру Уније. Економски проблеми на простору Европске уније, снажне промене и турбуленције у међународним односима, као и јачање десног блока у државама-чланицама Уније утичу на покретање једног новог, рестриктивног поглавља у односима између Европске уније и држава које су у процесу приступања. Свепрожимајућа мигрантска криза додатно усложњава евроинтеграцијске процесе. Република Србија, као држава која је такође директно погођена овим негативним тенденцијама, у актуелним односима са европским институцијама бележи смањен интензитет у процесу суштинских интеграција са Европском унијом, и поред све учесталијих сусрета и састанака на високом, но формалном нивоу, између политичких представника Београда и Брисела.

2) СРБИЈА У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Процес придруживања Европској унији има за циљ пре свега реформу политичког, економског и правног система, нарочито у земљама бившег комунистичког и социјалистичког уређења. Основна важност спровођења европских интерација у Србији је у побољшању животног стандарда, како унутар државе тако и у региону Западног Балкана. Стога је јасна тежња Републике Србије да оствари пуноправно чланство у Европској унији. „Однос држава Западног Балкана према Европској унији (ЕУ) и реформама које је потребно остварити да би се постао њен члан, указују на неопходност успостављања равнотеже у односу асиметричне међузависности ова два субјекта“.³ Кандидат за чланство мора у процесу европских интеграција да покаже да је спреман да оствари пуноправно чланство у ЕУ. Европска комисија

³ Невена Станковић, „Србија у односу са ЕУ“, *Европска унија и Западни Балкан - изазови и перспективе*, Мала књига, Београд, 2014, стр. 175.

(ЕК) извештава Европски савет (ЕС) и Европски парламент (ЕП) о степену напретка државе кандидата у испуњавању захтева за чланство. Извештаји ЕК о земљи кандидату су значајни, пре свега, зато што дају упуте како да на ефикасан и ефективан начин потенцијална чланица успостави функционалну тржишну привреду и стекне привредне капацитете који ће је учинити конкурентом на тржишту ЕУ. Основне критеријуме за придруживање дефинисао је Европски Савет у Копенхагену 1993. године. Потребно је да спровођење копенхашких критеријума буде контролисано од стране институција ЕУ како би се у потпуности успоставила консолидована демократија у Србији. „За земље које желе да се придруже Унији постоје следеће три обавезе које би требало да испуне:

1. Стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људске слободе и заштиту националних мањина (политички критеријум);
2. Функционалну тржишну привреду и капацитет земље да се носи са конкуренцијом и тржишним силама на тржишту Европске уније (економски критеријум); и
3. Могућност да се предузму и ефикасно примене обавезе чланства, укључујући приврженост циљевима политичке, економске и монетарне уније (институционалне критеријум)“⁴

Евидентно је да су извештаји Европске комисије значајна смерница у процесу придруживања Србије Европској унији. Хронолошким анализом извештаја Европске комисије уочава се у којим областима Србија напредује у процесу спровођења реформи, а у којим областима стагнира са усклађивањем са стандардима Европске уније. У процесу европских интеграција Србије један од најизазовнијих проблема представља супротно становиште о територији Косова и Метохије (тзв. Косово). Дијалог Београда и Приштине постало је примарно питање на основу којег се Србија позиционира у процесу придруживања ЕУ. Према становишту Уније отворени дијалог је главни начин да се реши односно омогући слобода кретања, слободна трговина и царински печат, матичне књиге, универзитетске дипломе. Поред нормализације односа Београда и Приштине важни сегменти у извештају су поштовање људских и мањинских права, реформе правосуђа, владавина права, реформа јавног сектора, слобода медија, као и спољнополитички и регионални односи Србије.

⁴ Васиљ Жарковић, Јелена Тешић, „Економски критеријуми чланства у Европској унији и значај за Србију“, *Европско законодавство*, 2013, стр. 128.

3) МИШЉЕЊЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2011.

Комисија у мишљењу износи процене о капацитетима Србије да испуни критеријуме постављене у Копенхагену и услове Процеса стабилизације и придруживања. У складу са процедуром, Савет Европске уније затражио је од Комисије да поднесе своје мишљење на захтев, који је Србија поднела 22.12.2009. године, да постане пуноправни члан ЕУ. Европска комисија је о процесу евроинтеграције у Србији изнела своје процене у Мишљењу за 2011. годину. Исте године власт у Србији очекивала је и најављивала да ће Србија стећи статус кандидата, али веома спор напредак у дијалогу између Београда и Приштине допринео је да се добијање статуса одложи на неодређено време. „Приоритет у којем се напредак тражи су даљи кораци да се успоставе стабилни односи са привременим властима у Приштини у складу са условима Процеса стабилизације и придруживања, и то потпуним поштовањем начела инклузивне регионалне сарадње, пуно поштовање одредби Уговора о енергетској заједници; проналажење решења за телекомуникације и међусобно признавање диплома; наставком искрене примене свих постигнутих споразума; и активна сарадња са Еулексом да би се омогућило функционисање на свим деловима Косова“.⁵ У том периоду шеф делегације ЕУ у Србији је био Венсан Дежер који је у јавности истицао да би нормализација односа Београда и Приштине допринела ефикаснијој борби против организованог криминала, могућности учествовања лидера на форумима заједно, а самим тим бољој сарадњи читавог региона. Комисија наводи да је Србија покренула дијалог, који је био врло конструктиван и довео до договора око слободног кретања робе и лица, матичних књига и катастара, што је окарактерисано као врло позитиван чин. „Обе стране треба да одиграју своју улогу у смањењу тензија на подручју севера Косова и Метохије и у омогућавању слободног кретања људи и робе, што је у интересу свих грађана у региону“.⁶ Анализирајући политичке критеријуме Комисија је истакла да су уставни и законодавни оквир Србије у великој мери усаглашени са начелима и стандардима ЕУ. Примећена је изузетна посвећеност да се унапреде процедуре и законодавство, и успостављена су сва независна регулаторна тела, док у манама правног система Комисија види недовољно развијену координацију и неопходност за даље унапређивање функционисање судства да би се доследно спроводили закони. Према наводима Комисије „прање новца и трговина дрогом и даље су разлог забринутости, и потребно

⁵ Мишљење Европске комисије о Србији 2011, Еурактив, Интернет: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/2874-miljenje-evropske-komisije-o-srbiji-2011>

⁶ Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету, Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, стр. 9, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf

је остварити боље резултате када је реч о истрагама и пресудама⁷. У мишљењу се, такође, упућује да „треба додатно ојачати контролу над спровођењем препорука независних регулаторних тела“⁸. Евидентно је Европска комисија приметила ангажман Србије да изврши структуралне реформе како би свој државни систем темељила на европским вредностима. Србија има добро развијен и примењив законски и стратешки оквир за заштиту људских и права мањина, али је неопходна доследнија и активнија примена закона у пракси. „Унапређен је законски и институционални оквир владавине права у Србији, укључујући и борбу против организованог криминала и корупције, нарочито након опсежних реформи правосућа, оснивањем Агенције за борбу против корупције и унапређења међународне сарадње у кривичним стварима“⁹. Комисија у извештају оцењује сарадњу Србије са Међународним кривичним трибуналом за бивши Југославију задовољавајућом, и као посебан разлог за то наводи хапшење и изручење Ратка Младића и Горана Хаџића у 2011. години. У извештају се наводи да је на плану регионалне политике Србија остварила изузетан напредак, преузела важне кораке у процесу помирења. Потписивањем Сарајевске декларације о трајним решењима питања избеглица и интерно расељених лица постигнут је напредак у сарадњи, а сама декларација представља изузетно достигнуће у мултилатералним и билатералним односима са Босном и Херцеговином, Хрватском и Црном Гором. Мишљење Комисије је да Србија одржава добре односе са својим суседима земљама чланицама ЕУ. „Остаје да се реши један број билатералних питања са суседима, нарочито у домену демаркације граница“¹⁰. Очекује се да ће ново усвојена медијска стратегија побољшати тржишну и законску средину у којој функционишу медији. У мишљењу се наводи да је реакција надлежних институција неактивна у случајевима претње и насиља над новинарима, што Комисија сматра забрињавајућим. Саопштено је да Србија треба да реструктурира привреду и унапреди пословно окружење, поспешити конкурентности, смањити бирократију и ојачати приватни сектор. „Републици Србији се препоручује да очува постигнуте успехе у реформама, како би наставила да иде путем остваривања захтева за чланство, са посебним нагласком на владавини права, и да настави конструктивно учешће у регионалној сарадњи и у јачању билатералних односа са суседним земљама“¹¹. Европска комисија је у свом мишљењу за 2011. годину препоручила Савету да је Србија спремна да добије

⁷ Васиљ Жарковић, Јелена Тешић, *op. cit.*, стр. 8.

⁸ *Ibidem*, стр. 6.

⁹ *Ibidem*, стр. 7.

¹⁰ *Ibidem*, стр. 9.

¹¹ Васиљ Жарковић, Јелена Тешић, *op. cit.*, стр. 14.

статус земље кандидата за чланство, због до сада постигнутог напретка и потребе поновног ангажовања у дијалогу са Приштином.

4) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2012.

У 2012. години Европски савет доделио је Србији статус земље кандидата, на основу Мишљења Европске комисије. Комисија је у извештају за 2012. годину пратила, тумачила и анализирала напредак у односу на политичке, правне и економске критеријуме. С обзиром да је анализирана изборна година, у извештају су обрађени парламентарни, ванредни председнички, покрајински избори у Војводини и локални избори. Овај изборни циклус био је од посебног значаја за Србију јер су избори спроведени на свим нивоима. Како би се спровели председнички и парламентарни избори на Косову*¹², Србија је прихватила помоћ ОЕБС-а у организацији. Током изборне кампање Агенција за борбу против корупције контролисала је регуларност и транспарентност финансирања политичких партија и коректност изборних кампања, на основу правних прописа усвојених у 2011. години. Међународна посматрачка тела окарактерисала су изборе професионално организованим, конкурентним, мирним и слободним, само што се примећују недостаци у транспарентности рада Државне изборне комисије и у вођењу јединственог бирачког списка. Стога су међународна посматрачка тела препоручила унапређење и професионализацију изборне администрације. Комисија у извештају наводи да је медијско извештавање било недовољно аналитично и неуравнотежено односно пристрасно, а као узрок томе наводи неразјашњене проблеме власништва у приватном медијском сектору и сектору штампаних медија.

Републичка скупштина је конституисана у складу са законом из маја 2012. године. Док је изборна реформа из 2011. године унела новину према којој се посланици именују према редоследу са изборних листа, а пракса „бланко оставки“ је забрањена. Од укупног броја посланика 84 су жене, што је у процентима 34% од укупног броја посланичких места. Такође, заступљени су и представници националних мањина. У извештају се наводи да опозициони посланици председавају одређеним бројем скупштинских одбора у оквиру којих је и Одбор за европске интеграције, али не председавају одборима који се тичу финансија, безбедности и унутрашњих послова. „Скупштина је развила коришћење јавних расправа, укључујући једну о својој улози у процесу интеграције у ЕУ у јануару 2012. године и другу о приступу ИПА фондовима у

¹² Косово* – назив је у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Организације Уједињених нација.

марту 2012. године“.¹³ Дужности у Влади, односно Влада је формирана од стране коалиције Српске напредне странке, Социјалистичке партије Србије, Уједињених региона Србије и још две мање странке, а лидер Социјалистичке партије Србије (СПС), Ивица Дачић, преузео је функцију премијера државе. Влада је од самог почетка показивала јасну опредељеност за ЕУ интеграције, поготово настављајући спровођење појединих одредби Прелазног периода. „Међутим, влада и даље нема доследан и структуриран приступ консултовању заинтересованих страна и потребно је да развије надзор над припремом и спровођењем новоусвојених прописа“.¹⁴ У будућности се од власти у Србији очекује да прописе о финансијама у општинама појасни и правилно спроводи да би се средства могла предвидљиво распоредити. „Надлежности се и даље преносе без обезбеђивања довољних капацитета и средстава на локалном нивоу“.¹⁵ Док се рад Националног савета за децентрализацију карактерише као неактиван. С обзиром да је постигнут напредак у реформи државне управе Закон о управној инспекцији унапредио је поступак провере усаглашености управних тела са управним правом. Реформа државне управе базирала се на управним и техничким проблемима, а не на селективно спровођење Стратегије за реформу државне управе. Како би се реформа управе спровела ефикасно потребна је већа политичка опредељеност, организованија координација и већи финансијски и људски ресурси. Овим ставом Европска комисија имала је намеру да стави нагласак на неопходности јасне политичке воље у циљу постизања зацртаних циљева. Европска комисија приметила је да Закон о управним споровима није у потпуности усаглашен са стандардима ЕУ. Из извештаја се увиђа да систем планирања политике и координације треба унапредити ка развоју политике и изради доследних планова у оквиру државне управе. „Управа и капацитет руковођења на локалном нивоу су слаби, а значајна разлика међу општинама и даље постоји“.¹⁶ Основни проблем локалне самоуправе је у људским ресурсима, јер систем запошљавања и напредовања није у потпуности заснован на заслугама већ је подржан политичким утицајем. Зато је значајно увођење програма обуке за државне службенике. „Међутим, само мали проценат државних службеника, а нарочито врло мали број руководиоца учествовао је у овим обукама“.¹⁷ Комисија је изнела да треба

¹³ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 8, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

¹⁴ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 8, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

побољшати праћење законских предлога које су поднела независна регулаторна тела. Потребно је сачувати постигнуту независност независних регулаторних тела. Према овом извештају значајно је повећана приступачност и ефикасност канцеларије заштитника грађана, чиме се повећао и број жалби, али и даље се препоруке од стране заштитника грађана не поштују довољно, закључује Европска комисија. Исти став ЕК заузима и када је у питању повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, односно учињен је извештај о напретку у спровођењу прописа, али се препоруке не испуњавају доследно. У јулу месецу формиран је скупштински одбор за цивилну контролу снага безбедности чиме је остварен напредак у овој области. Уставни суд прогласио је неуставним законске одредбе које су допуштале да осетљиви подаци у комуникацијама грађана буду надзирани без судског налога. Основни проблем правосудног система је велики број заосталих, тј. нерешених предмета. Правосуђе је област у којој су потребне озбиљне реформе. Европска комисија оценила је да је неопходно да се Устав усагласи са препорукама Венецијанске комисије. Недовољно је регулисан и нејасан систем напредовања у правосуђу, поготово када је реч о судијама и тужиоцима. „Још увек је могуће ући у судску професију, посебно на вишим нивоима, на основу нејасних критеријума и без завршене Правосудне академије“.¹⁸ Утицај политике на правосуђе почива у самом систему избора тужилаца и судија. Законски оквир је предвидео да Народна скупштина бира судије, тужиоце, председника Врховног касационог суда и републичког јавног тужиоца. У пракси је поменути систем избора показао бројне недостатке. Странке које чине скупштинску већину воде кључну реч у именовану кадрова у правосуђу, зато имају могућност да не вреднују само и искључиво стручне компетенције појединца. Важна одлука у Уставном суду донета је у јулу 2012. године када је поништен поступак реизбора судија и тужилаца из 2009/2010. године, због, како се наводи, неиспуњавања одговарајућих стандарда, имајући у виду да Високи савет судства није ни имао кворум приликом кршења захтева о непристрасности. Судије и тужиоци који су оштећени приликом реизбора, враћени су у року од 60 дана на посао. „Систем професионалне евалуације, ефективна дисциплинска правила и јаче гаранције интегритета тек треба успоставити“.¹⁹ Запажање Европске комисије је да је неопходно усвојити нову стратегију реформе правосуђа, заједно са акционим планом за њено спровођење. Корупција је значајан проблем који успорава реформе. Србија је наставила спровођење ГРЕКО²⁰ препорука у борби

¹⁸ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 12, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

¹⁹ Ibidem

²⁰ Група земаља за борбу против корупције (ГРЕЦО) основана је 1999. године од стране Савета Европе. Циљ ГРЕЦО је да побољша капацитете својих чланова за борбу против

против корупције. Рад Агенције за борбу против корупције интензиван је у области финансирања политичких странака. Корупција је врло распрострањена и има утемељене механизме које правни оквир и акциони план нису искоренили. „Неопходно је уложити даље напоре како би се усвојио проактивнији приступ истрагама и кривичном гоњењу корупционашких афера, а правосуђе мора постепено успоставити добру праксу осуда, укључујући и предмете високог нивоа, посебно у случајевима злоупотребе јавних средстава“.²¹ Према мишљењу Европске комисије Србија је остварила напредак у остваривању и унапређивању људских права. Поред институционалних и законских оквира спроводи се и акциони план за промовисање толеранције, борбу против дискриминације и поштовања различитости. Комисија је оценила да грађанска и политичка права лицима лишеним слободе нису омогућена у потпуности. Иако је отворена нова затворска јединица у околини Београда, пренасељеност у казнено-поправним установама је велика. „Неопходни су даљи напори како би се побољшали услови за живот, здравствена нега и пружили адекватни програми неге за затворенике“.²² У области поштовања грађанског права на слободу окупљања и удруживања Европска комисија је у извештају изнела да Парада поноса није организована други пут односно другу годину за редом, а да су активности екстремних десничарских организација забрињавајуће. Тзв. Дан поноса односно ЛГБТ парада обележена је у јуну 2012. године што представља напредак на путу усвајања европских вредности и тековина. У погледу родне равноправности жене су дискриминисане на тржишту рада, а насиље над женама представља један од највећих проблема. Физичко и психичко злостављање над женама је област у којој Србија и поред акционог плана бележи поражавајуће резултате. Жене су недовољно заштићене у државном и јавном систему и то је један од разлога зашто се насиље не пријављује. У јануару 2012. године отворено је ново склониште за још 20 жртава у породици. Област поштовања људских права подразумева да сви грађани имају функционалне услове за живот у својој држави. Зато је потребно уложити додатне напоре и омогућити лицима са инвалидитетом адекватан приступ свим јавним зградама, а посебно у руралним подручјима. Комисија је увидела

корупције, праћењем њихове усклађености са стандардима Савета Европе. ГРЕЦО уједно пружа платформу за размену најбољих пракси у спречавању и откривању корупције.

²¹ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 16, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

²² Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 16, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

да су најдискриминисаније групе Роми, лица са инвалидитетом и сексуалне мањине. Антидискриминациона политика допринела је повећању броја пријава што упућује да грађани имају ширу свест о тумачењу појма људска и грађанска права. У извештају се наводи да права радника и синдиката нису у фази напретка. „Економско-социјални савет није редовно консултован у вези са нацртима закона, а владини званичници често нису присуствовали његовом заседању“²³ Напредак у сегменту правне својине направљен је оснивањем Агенције за реституцију јануара 2012. године. Имовина која је национализована након Другог светског рата биће враћена првобитним власницима. Закон о реституцији предвидео је да и наследници могу повратити одузету имовину својих ближњих. Приликом анализе регионалних питања и међународних обавеза Европска комисија је у извештају навела да је сарадња са Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију задовољавајућа, али да нема иницијативе да се приведу правди помагачи хашких бегунаца и оптуженика. Бројни правни процеси против ратних злочинаца одвијају се пред домаћим правосудним институцијама. „Сарадња и размена информација са Хрватском и Еулексом развила се у 2012. години“²⁴ Сврсисходна размена доказа о расветљавању догађаја и злочина из ратног периода са Босном и Херцеговином још није постигнута. Како би Србија напредовала у реформи и усклађивању својих политичких, економских и правних критеријума са европским стандардима требало би да регионалну политику подигне на ниво међусобне сарадње, поштовања интегритета и уједињеног деловања за узајаму добробит. У јануару 2012. године Београд и Приштина постигли су договор о регионалној сарадњи и интегрисаном управљању административном линијом, али је примена споразума дуго одлагана. Иако је слобода кретања регулисана 2011. године, прелази број 1 и број 31 су углавном затворени, стога се саобраћај углавном одвија преко нерегулисаних и нелегалних прелаза. Институције од јавног значаја (болнице, школе, општинске управе, безбедносне службе и правосудне структуре на северу Косова*) и даље су финансирани и одржавани на основу издатака из државног буџета Републике Србије. Европска комисија оценила је да је сарадња у борби против организованог криминала у великој мери побољшана. Регионалној сарадњи допринела је и Сарајевска декларација, чији је основни циљ проналажење решења за лица расељена током оружаних сукоба на простору бивше Југославије. Потписнице декларације, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора и Хрватска, организујући међународне донаторске програме прикупиле су средства за стамбено збрињавање 27.000 домаћинстава, односно за 74.000 појединаца. „Неопходно је наставити добру сарадњу између ове четири државе у погледу свих нерешених питања у процесу,

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem, стр. 25.

укључујући размену података и статистику, личну документацију и пензиона права“.²⁵ Према подацима из августа 2012. године у региону Западног Балкана, несталих у сукобима је 13.250. Највећи број несталих је на простору Босне и Херцеговине 9.550, у Хрватској 1.900, и на простору Косова* више од 1.800. Остварен је мали напредак у овој области, након што су Београд и Приштина почели да размењују информације. Највећи учинак у напретку постигнут је уз помоћ информација које је српска Влада обезбедила из међународног архива. Србија развија добре билатералне односе са суседним земљама и игра важну улогу у међудржавним организацијама. Посебно је било значајно председавање Процесом сарадње у Југоисточној Европи (ПСЈиЕ). „Међутим, нови српски председник, Томислав Николић, дао је у тренутку свог избора и преузимања дужности одређене изјаве које нису биле корисне у процесу регионалне стабилизације, као што је она којом се пориче квалификација геноцида за злочине у Сребреници“.²⁶ Оформљене су радне групе за израду нових Закона о јавном информисању и Закона о јавном радиодифузног сервису које треба да осавремене и ускладе медијски систем Србије. У марту 2012. године Влада је усвојила прелазак са аналогног на дигитални систем емитовања радијског и телевизијског програма. „Свеукупно, усклађивање са правним тековинама ЕУ у области информационог друштва и медија је умерено напредовало.“²⁷ Србија је напредовала у организовању спољне, безбедносне и одбрамбене политике и усагласила свој систем са 69 од 70 релевантних ЕУ декларација и одлука Савета. Важно је да се успоставе правила која регулишу извоз војне технологије и опреме. Србија је у јуну 2012. године била председавајућа земља 67. Генералне скупштине Организације Уједињених нација. Ратификован је и споразум за учешће Србије у операцијама за цивилно и војно управљање кризама. Пошто је стекла статус државе кандидата, Србија је постала и учесник на састанцима Војног одбора ЕУ. Припадници српске армије учествују у операцији „ЕУ Навфор-Аталанта“ у Сомалији и операцији „ЕУТМ“ у истој земљи.

5) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2013.

Извештаји су изванредан показатељ како напредују реформе у Србији, у којим сегментима је потребно уложити додатне напоре зарад успостављања стабилног државног система и поретка. Дијалог Београда и Приштине је од изузетног значаја за унутрашњу и спољнополитичку стабилност Србије.

²⁵ Извештај о напретку Србије за 2012. годину, стр. 16, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

²⁶ Ibidem, стр. 27.

²⁷ Ibidem, стр. 51.

Током 2013. године преговори између највиших званичника резултирали су „Првим споразумом о начелима којим ће се водити нормализација односа“. Кључни елемент споразума обухвата оснивање Удружења/Заједнице српских општина на Косову*, начело јединствених полицијских снага на целој територији Косова*, и интеграција свих полицијских снага са севера Косова* у полицијске снаге које су под ингеренцијом привремених власти у Приштини, начело интеграције и функционисања свих правосудних органа унутар правног оквира на Косову*, и одржавање локалних избора у северним општинама 2013. године. Договор је постигнут у области енергије и телекомуникација. Комисија је уочила да се споразум о заштити места религијске и културне баштине поштује што има посебну важност за Србију. Заједнички интереси усаглашени су у питању наплате царинских обавеза и оснивању фонда за развој северног Косова*. „Споразум о царинским печатима се и даље обострано примењује“.²⁸ Договор о слободном кретању омогућио је путовање са личном картом што се обострано поштује. „Један члан ЕУЛЕКС-а је 19. септембра убијен у нападу на конвој ЕУЛЕКС-а у северном делу Косова“.²⁹ Напад је обострано осуђен како од власти у Приштини, тако и од Београда. На унутрашњем плану државе, Европска комисија позитивно је оценила транспарентност рада Народне скупштине. Увођење нових пракси објављивања записника о гласању, стенографских белешки пленарних расправа на интернету и преноса уживо пленарних расправа и седница одбора. Европска комисија оценила је да се у скупштинских одборима развија проактивнији приступ. У мају је Агенција за борбу против корупције објавила извештај о финансирању избора на свим нивоима одржаним 2012. године. Тужилаштво је наводе о превари на изборима 2012. године одбацило као неосноване. Европска комисија приметила је да Србија још увек није ускладила свој изборни систем са препорукама ОЕБС/ОДИХР. Кључне одлуке Влада Републике Србије доноси једногласно и у јавности заузима кохерентан став. „Влада је у марту изменила и допунила свој пословник о раду, значајно продуживши одржавање јавних консултација и прописавши као обавезно спровођење процене утицаја у консултацијама са Канцеларијом за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа“.³⁰ Влада је усвојила Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ) за период 2013-2016. године. Покрајинска скупштина Војводине у мају 2013. године усвојила је декларацију „о заштити уставних и законских права Аутономне Покрајне Војводине“.³¹ Локална самоуправа није децентрализована како је планирано.

²⁸ Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 6, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem

³¹ Ibidem

Потребно је развити систем иструмената који ће надзирати функције додељене општинама, као и капацитет и средства са којима располажу. Током 2013. године припремана је стратегија за реформу јавне управе. Реформу спроводи Министарство правде и државне управе. Формиран је Савет за реформу државне управе. Потребно је спровести акциони план, односно није довољна само политичка воља да би се реализовале системске промене децентрализације и рационализације. Важно је заступати координирану, уједначену политику са јасно формираним циљем, да би све општине имале равноправно распоређена средства. Обим посла повереника за информације од јавног значаја и заштиту података порастао је, зато је у 2013. години обезбеђено проширење просторних капацитета. На независна регулаторна тела утичу логистичке препреке које Србија покушава да отклони. Заштитник грађана има највише пријављених управних прекршаја. „Број препорука које су Влада и Народна скупштина прихватиле незнатно је порастао, али поступање по примедбама мора бити систематичније, посебно у области у којој заштитник грађана делује као национални механизам за превенцију тортуре“.³² Цивилна контрола безбедности је побољшана када је одбор у марту донео одлуку да се успостави непосредни надзор над службама безбедности у виду инспекција, контролних посета и праћењем извештаја служби безбедности. Правосуђе се припрема за нови циклус реформи који је усвојен у јулу. „Даље реформе захтевају свеобухватну функционалну анализу правосуђа у погледу рокова, ефикасности и приступа правди“.³³ Донете су одлуке за велики број нових реформи између осталог и за борбу против корупције, која обухвата период од 2013-2018. године. „Истраге у предметима корупције су интензивирани, посебно у случајевима корупције на високом нивоу, што је довело до кривичних пријава поднетих против два бивша министра и првостепеном пресудом против бившег председника једног привредног суда на шест и по година затвора због злоупотребе службеног положаја“.³⁴ У борби против криминала Србија је поставила институционалан оквир. Велики број предмета је покренут, али се мањи број случајева ефикасно разреши. Дobar законодавни и институционални оквир није довољан да би се обезбедило поштовање људских права и заштита мањина. У овој области Србија би требало да примени међународне правне иструменте. Декриминализација клевете имала је за циљ подстицање медијске слободе и представља битан сегмент у усклађивању са европским стандардима. Јавност у Србији још чека да се расветле нерешени случајеви

³² Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 10, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

³³ Ibidem

³⁴ Ibidem

убиства новинара, као и обелодањивање власништва у медијима. Недовољна транспарентност изискује додатну анализу и напоре да би се остварио просперитет на пољу слободе медија. „Забринутост изазивају извештаји да у одређеним таблоидима постоје оркестриране медијске кампање против опозиције, коалиционих партнера и независних органа, изношење детаља о истрагама и најављивање хапшења на основу анонимних извора или информација које су „процуреле“ из полицијске истраге или гоњења“.³⁵ Сексуалне мањине (лезбејке, хомосексуалци, бисексуалци, трансродне особе и интерсексуалци) оствариле су већу заштиту својих права у 2013. години организујући разнолике активности. „Међутим и даље недостаје довољна политичка подршка, а парада поноса која је требало да буде одржана 28. септембра у Београду поново је забрањена, трећу годину за редом, на основу безбедносних разлога“.³⁶ Према мишљењу Европске комисије потребно је у медијима посветити додатну пажњу заштити и промоцији права припадника ЛГБТ популације, као и припадницима свих других мањинских група чија су права угрожена. Осетљиве друштвене категорије заштићене законом још чекају на доследнију примену акционог плана. Током 2013. године деловано је на плану остварења већих права за угрожена лица. У мају је донет Закон о заштити лица са менталним сметњама, а у јуну је усвојена стратегија која има за циљ сузбијање дискриминације. Особама са инвалидитетом потребно је омогућити бољу социјалну интеграцију, док је женама потребна боља и ефикаснија заштита, јер се најчешће суочавају са насиљем у породици и дискриминацијом на послу. Неопходно је радити на суштинској интеграцији Рома, избеглица и расељених лица, како би уживали лична и грађанска права. Сарадња Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију и Србије је задовољавајућа. Домаће правосуђе покренуло је 22 поступка против помагача хашких бегунаца. „Након ослобађајућих пресуда на основу жалби у предметима Готовина/Маркач и Харадинај у новембру, које су у Србији и ширем региону дочекане с љутњом и огорчењем, високи званичници Србије критиковали су ове пресуде и приликом тематске расправе у Генералној скупштини ОУН у априлу, довели у питање допринос међународне правде, односно међународних органа правде регионалном помирењу“.³⁷ Број несталих лица на територији бивше југословенске федерације и даље је велики односно 11.859, од тога је 7.886 нестало у конфликтима у Босни и Херцеговини, у Хрватској 2.246, на Косову* 1.727 особа. Иако је успостављена међусобна сарадња на пољу размене информација тешкоће у

³⁵ Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 12, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

³⁶ Ibidem

³⁷ Ibidem

идентификовању ексхумних остатака представљају највећу препреку. Србија гради добре односе са суседним земљама и врло је ангажована у регионалној политици. Регионална министарска конференција о борби против организованог криминала, корупције и правосудној сарадњи одржана је у априлу у Србији. Како се остварила потпуна регионална сарадња потребно је разрешити питања попут демаркације граница. Евидентна је воља и ангажовање српских власти да се успостави стабилност у региону. „Председник Србије и председник Владе присуствовали су обележавању хрватског приступања ЕУ у јулу, што представља врхунац у серији узајамних посета на високом нивоу која је почела у јануару посетом председника Владе Хрватске Београду”.³⁸ Београд и Приштина су у септембру посредством ЕУ постигле договор о телекомуникацијама. Према условима договора Телеком Србија ће своје услуге на територији Косова и Метохије пружати до 2015. године, након чега ће Међународна унија за телекомуникацију доделити Косову* самосталан позивни број. Правосуђе је у извештају оцењено као и претходних година, подложно политичком утицају, велики број нерешених предмета, са ниским степеном развијене евалуације, дисциплине и етике. Недоследност у законодавству спречава реформе. Примена Закона о јавном бележничтву померена је за 2014. годину, због недостатка кадра, пошто је мали број правника положио јавнобележнички испит. У априлу 2013. организован је други по реду испит за судске извршитеље након чега су именовани нови кандидати, али је потребно још кадрова да би се успоставио систем. Већина судских извршитеља је у Београду, зато се у осталим градовима још драстичније осећа недостатак судских извршитеља. „Измене и допуне Кривичног законика су обухватиле инкриминацију дела омогућавања злоупотребе остваривања права азила у иностраној држави; декриминализацију клевете и „недозвољеног јавног коментарисања судских поступака“; препознавање узрока дискриминације као што су етничко порекло, вероисповест, родни идентитет и сексуална оријентација као отежавајућих околности у одређеним кривичним делима и признавање да се правила о застарелости не примењују на сексуалне деликте који су учињени над децом”.³⁹ И поред ангажованости Управног суда велики број предмета је нерешен. Ефикасност рада Управног суда закључује се из чињенице да су решени сви случајеви старији од три године, и у првих шест месеци 2013. године разрешено је 9.551 случај, али прилив великог броја предмета довео је до 23.200 нерешених поступака.

³⁸ Ibidem, стр. 16.

³⁹ Извештај о напретку Србије за 2013. годину, стр. 48, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

Нова стратегија за борбу против корупције за период од 2012. до 2018. године, има за циљ независне институције, ревизију интерну и екстерну, заштиту узбуњивача, сузбијање корупције у секторима јавних набавки, здравства, полиције, образовања, урбанизма и просторног планирања. За спровођење ове стратегије и акционог плана који она предвиђа задужено је Министарство правде и државне управе. Србија је наставила са спровођењем ГРЕКО препорука и у складу с тим усагласила кривични закон. „У области превенције, Агенција за борбу против корупције покренула је националну антикорупцијску кампању за подизање свести јавности, достављено јој је 2.112 планова интегритета државних органа и развила је и примењује анализу нацрта правних прописа на ризике од корупције“.⁴⁰ Европски савет је децембра 2013. године усвојио преговарачки оквир за приступање Србије Европској унији. Скрининг процес, односно аналитички преглед правних тековина ЕУ, отпочео је за Србију септембра 2013. године. „У складу са новим приступом за поглавља о правосуђу и основним правима, као и правди, слободи и безбедности, скрининг састанци о овим поглављима одржани су у периоду од септембра до децембра 2013. године“.⁴¹ Према тренутним очекивањима скрининг би требало да се заврши 2015. године.

6) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2014.

Европска комисија је у извештају навела да Србија активно учествује у реформисању и усклађивању свог система са стандардима Европске уније. Проактиван и редован дијалог дефинише однос ових страна. Споразум о стабилизацији и придруживању се поштује, а у марту се састао и Комитет за стабилизацију и придруживање. Србија предузима важне кораке да би се што ефикасније припремила за излазак на европско тржиште и своју економску политику координирала у складу са захтевима понуде и потражње. „Локални и регионални представници из земаља ЕУ и Србије састали су се у мају у оквиру Радне групе за Западни Балкан Комитета региона како би разговарали о односима између ЕУ и Србије, њиховом утицају на улогу локалних власти и стању локалне демократије у процесу приступања ЕУ“.⁴² Након увођења безвизног режима успостављен је механизам за спречавање злоупотребе отворених граница, којим координира Фронтекс. Европска комисија је била дужна да период либерализације визног режима прати и подноси извештај Савету и Европском парламенту. У јануару 2014. године

⁴⁰ Ibidem, стр. 50.

⁴¹ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 2, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

⁴² Ibidem, стр. 3.

ступио је на снагу механизам суспензије безвизног режима, који подразумева да земље чланице могу тражити од Комисије да у ванредној ситуацији и као последњу меру, испита могућност привремене суспензије безвизног режима за држављане трећих земаља.⁴³ Европска унија омогућила је Србији финансијску помоћ кроз различите фондове. Предприступна помоћ за период од 2014. до 2020. године биће дистрибуирана кроз фондове ИПА II. Планира се да тим путем у Србију буде уложено 1,5 милијарди евра. Циљ ИПА фонда је пре свега да финансијски подржи реформе које произилазе из преговора са Европском унијом.

Дијалог Београда и Приштине одвија се под покровитељством Европске уније. У периоду од септембра 2013. године до марта 2014. године одржано је 6 састанака на којима су присуствовала оба премијера. Примећује се мање ангажовање у процесу нормализације односа од марта месеца. Под покровитељством ОЕБС-а у новембру 2013. године по први пут су организовани избори широм Косова*. У фебруару 2014. године избори су поновљени у северном делу Косовске Митровице. „Срби са Косова, како северно тако и јужно од реке Ибар, учествовали су у превременим општим изборима у јуну 2014“.⁴⁴ Тенденција је да се на Косову* укину паралелне институције, нарочито у области полиције и правосуђа. У том погледу остварен је напредак. „Интеграција је завршена у погледу полицајаца, али се и даље очекује интеграција других запослених у Министарству унутрашњих послова Србије“.⁴⁵

На северној страни главног моста у Косовској Митровици постављене су препреке. Тензије су се тим чином значајно повећале. „Упркос слагању обе стране у погледу потребе да се пронађе заједничко решење, препреке на путу који је познат као „Парк мира“ и даље нису отклоњене“.⁴⁶ Привремени гранични прелази функционишу, а постигнути су и споразуми о тачним локацијама и нацртима трајних граничних прелаза. Према извештајима ЕУЛЕКС-а илегални гранични прелази на северу Косова* користе се за кријумчарење робе. У извештају се критикују изјаве српских власти, наводећи: „Српске власти би требало да се уздрже од изјава које доводе у питање владавину права“.⁴⁷ У претходном периоду и Србија је износила критике о начину на који ЕУЛЕКС води кривичне поступке против Срба на територији Косова*. Посматрајући и тумачећи споразуме проистекле из дијалога Београда

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Ibidem, стр. 5.

⁴⁵ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 5, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

⁴⁶ Ibidem, стр. 6.

⁴⁷ Ibidem, стр. 7.

и Приштине, Уставни суд Србије утврдио је да је њихово реализовање противречно са домаћим законодавством. У предстојећем периоду неопходно је пронаћи функционална решења. У 2014. години одржани су републички парламентарни избори и локални избори за град Београд, а Комисија је оценила да су били инклузивни и транспарентни. Излазност бирача била је 53%. Највише гласова освојила је Српска напредна странка, односно 158 посланичких места, која је са Социјалистичком партијом Србије (44 посланика) формирала коалицију. Странке националних мањина освојиле су 11 мандата, а врло позитивно је што и у овом саставу парламента жене чине једну трећину од укупног броја посланика. Након формирања републичке скупштине опозицији је препуштено да председава одбором који је задужен за европске интеграције и у још три одбора, од укупно 19. Наводи се у извештају да није било довољно транспарентно финансирање изборног процеса и да нису испоштоване примедбе на које је указао ОЕБС/ОДИХР. „Такође је утврђено да је медијско извештавање било недовољно аналитично и да су на њега утицале политичке странке на власти, укључујући и путем јавног финансирања, што је довело до широко распрострањене медијске аутоцензуре“.⁴⁸ Због избора рад скупштине Републике Србије прекинут је од јануара до априла. Кад је поново формирана, да би надокнадили време које нису радили, закони су доношени по хитном поступку, али је таква процедура изискивала недовољну расправу у парламенту. Комисија у извештају упућује Народну скупштину да би требало да поштује и заузима проактиван став према извештајима и закључцима независних регулаторних тела. „Додела средстава не сме да буде злоупотребљена од стране Народне скупштине у циљу остваривања контроле над овим телима“.⁴⁹ Формиран је и нови састав Владе, чији су темељи у посвећеном раду на европским интеграцијама и нормализацији односа са Приштином. Најзначајнија новина у саставу нове Владе је то што више нема министра, односно Министарство за Косово и Метохију, већ је основана канцеларија чији је циљ заштита српског становништва и српских интереса на Косову*. На нивоу локалне самоуправе Србија није развила ниједан инструмент за праћење делотворности рада општина. Међу општинама и даље постоје значајне разлике у развоју. Министарства су у обавези да финансије које обезбеђују за општине буду у складу са функцијама које су општини делегиране. У јануару 2014. године усвојена је стратегија о реформи јавне управе. „Ова стратегија обухвата организациону политику на централном и локалном нивоу, укључујући децентрализацију; планирање и координацију јавних политика; е-управу;

⁴⁸ Ibidem, стр. 9.

⁴⁹ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 10, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

јавне услуге и управљање људским ресурсима; управљање јавним финансијама у области буџетског програмирања, унутрашње контроле и јавних набавки; правну сигурност и јавне услуге, укључујући управне поступке; транспарентност и отвореност јавне управе“.⁵⁰ Стратегија прати адекватан акциони план чија је израда под ингеренцијом Министарства државне управе и локалне самоуправе. Битан помак у приближавању јавне политике грађанима представља оснивање Секретаријата за јавне политике. Циљ секретаријата је да се унапреди развој и координација јавних политика да би се остварила већа учинковитост у спровођењу. Потреба за Секретаријатом је изузетна, јер су програм Владе и годишњи извештај слабо повезани. Министарства немају уједначене планове и политике за шта ће, такође, бити задужен секретаријат. У 2014. години Србија је спроводила 91 секторску стратегију и 14 мултилатералних, које у већини не садрже процену колико ће спровођење утицати на национални буџет. Принцип непланирања финансијских трошкова доводи до проблема у реализацији стратегија, јер држава није у могућности да финансира све што је предвиђено. Како би се спроводили доследни планови потребно је извршити прорачун трошкова реализације пре усвајања акционог плана или стратегије.

Измена процеса запошљавања утицала је да више од 60% запослених у претходном периоду није добило посао преко јавног конкурса. Неуједначена примена актуелног правног оквира омогућила је да се утиче на процес запошљавања. Европска комисија наводи да су неопходне суштинске измене међу запосленима у државној управи на централном и локалном нивоу. У извештају је изнето да је важно да се успостави професионална и проактивна управа формирана према заслугама која ће бити врло мотивисана да спроведе реформе и буде сервис грађанима. Комисија уочава да уставни положај заштитника грађана треба да се оснажи. „Заштитнику грађана треба доделити довољна средства и, генерално, потребно је да се покаже више поштовања и разумевања за независност његове канцеларије“.⁵¹ Уведена је евалуација рада судија и тужилаца да би се у што већој мери омогућило непристрасно, независно и ефикасно правосуђе. „Комисија за спровођење стратегије, која треба да буде кључна у даљем току реформе правосуђа, треба да игра проактивнију улогу да би могла да предвиди кашњења у спровођењу, и да правовремено усвоји корективне мере“.⁵² На путу европских интеграција изузетно је значајно да Србија правовремено спроведе реформу правосуђа да би формирала предвидив и одржив правни амбијент.

⁵⁰ Ibidem, стр. 12.

⁵¹ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 14, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

⁵² Ibidem, стр. 12.

Борба против корупције задобила је снажан политички подстицај. Тренутно се на плану сузбијања корупције спроводи национална стратегија, а акциони план обухвата период од 2013-2018. године. Очекује се ускоро да се из фазе мониторинга пређе на практично решавање корупције на свим нивоима и у свим структурама. Европска комисија у извештају сугерише да је потребно успостављање система који ће пратити истрагу, судски процес и коначне пресуде у случајевима корупције. У борби против организованог криминала Србија учествује у регионалној сарадњи. Остварила је значајне резултате, али је неопходно уложити напоре у развој обавештајног рада полиције којим би се развило мапирање криминала и системски успоставила реална процена претње. Озбиљан проблем представља Јединица за заштиту сведока која нема довољно адекватног особља, као ни опрему нити просторије да би у потпуности функционисала и осигурала безбедност жртви и сведока. Органи у Републици Србији активирали су се на пољу остваривања повољније медијске климе. „Три закона у оквиру медијске стратегије су усвојена у циљу побољшања ситуације у медијском сектору и појашњавања правног оквира, посебно у вези са државним финансирањем и контролом над медијима“.⁵³ У извештају се наводи да постоји забринутост због непогодних услова за развијање слободе изражавања. Примарни циљ на пољу медијске слободе је да се омогући новинарима, организацијама цивилног друштва и блогерима да стварају и раде у атмосфери која не подразумева претње, физичке нападе и говор мржње. Комисија је оценила да је важан корак у остваривању људских права одржавање Параде поноса 28. септембра. У октобру 2014. усвојен је акциони план за борбу против дискриминације. „Положај ромске деце и деце са инвалидитетом, која су и даље највише дискриминисана, додатно је погоршан после великих поплава у мају“.⁵⁴

Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Македонија су 29. септембра 2014. године потписале редуковање цена ролинг услуга у јавним мобилним мрежама. Активним учешћем успостављени су и оснажени добри билатерални односи, поготово са суседским земљама. Изузетак представљају односи са Турском. „Србија је протествовала због изјава председника Владе Турске, током његове касније посете Косову, након којих је председник Србије отказао учешће Београда на трилатералном самиту Србије, Турске и Босне и Херцеговине“.⁵⁵

⁵³ Ibidem, стр. 19.

⁵⁴ Ibidem, стр. 20.

⁵⁵ Извештај о напретку Србије за 2014. годину, стр. 24, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

7) АНАЛИЗА ИЗВЕШТАЈА ЗА 2015.

Да је Србија посвећена усклађивању законодавства са европским стандардима сведочи рад Народне скупштине. Многи закони и предлози закона донесени су по хитном поступку што не треба да буде пракса, јер се онда дискусија и транспарентност стављају у други план. Европска комисија у извештају наводи да је неопходно да скупштина више напора уложи у надзирање рада извршне власти и да подстиче спровођење препорука независних регулаторних тела. Приоритет Владе Србије је спровођење европских интеграција и остваривање напретка у придруживању Европској унији, као и дијалог са Приштином. Оформљен је и преговарачки тим септембра 2015. године. Комисија је уочила да је потребно усавршити и развити координацију секторских политика и предвидети финансијски оквир који треба обезбедити за спровођење планова. „Уз политичке смернице Министра за европске интеграције, руководство шефа преговарачког тима и делотворну подршку Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, српска администрација је показала висок ниво припремљености и професионализма у процесу скрининга“.⁵⁶ Извештаји независних регулаторних тела и Заштитника грађана треба да буду уважени и разматрани од стране извршне власти. Управни и административни капацитет није довољно развијен на локалном нивоу. Очекује се ускоро усвајање Закона о сопственим средствима АП Војводине. Комисија као и претходних година скреће пажњу да постоји велика разлика међу општинама и предлаже увођење органа чија ће надлежност обухватити анализу капацитета, кадрова и равноправну расподелу средстава. Додатно ангажовање је потребно да би се реформисало правосуђе. „Устав тек треба ревидирати како би у потпуности био у складу са препорукама Венецијанске комисије, посебно када је реч о улози Народне скупштине у именовању судија, контроли коју политичке партије имају над посланичким мандатима, независности кључних институција и заштити основних права, укључујући и заштиту података“.⁵⁷ Комисија сматра да је остварен напредак у унапређењу односа између Владе и организација цивилног друштва. Да би Србија постала отворено и у потпуности демократско друштво неопходно је да организације цивилног друштва и борци за људска права добију заслужено место у јавном мњењу како би својим деловањем утицали на развијање свести код грађана. „Власти су укључиле организације цивилног друштва у процес преговора о приступању“.⁵⁸ На пољу безбедносних питања заступљена је цивилна

⁵⁶ Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 6, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf

⁵⁷ Ibidem, стр. 7.

⁵⁸ Ibidem, стр. 8.

контрола безбедносних снага, а Народна скупштина врши надзорну улогу. Новину у овој области треба да донесе Закон о приступу досијеима државне безбедности. Комисија у извештају упућује да је битно онемогућити злоупотребу пресретања комуникација.

Србија је остварила озбиљан напредак у реформисању државне управе. Темељ реформе постављени су доношењем Акционог плана за реформу јавне управе, Националне стратегије за обуку запослених у јединицама локалне самоуправе, Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору и Закона о инспекцијском надзору. Комисија као и у претходним извештајима наводи да Србија мора да деполитизује и професионализује државну управу. Тренутни оквир у државним службама није заснован на поличкој неутралности запослених. Стога кадар не може да буде запослен, унапређен или отпуштен према личним заслугама. Потребно је спровести дугогодишње реформе које ће обезбедити одговорно управљање јавним ресурсима. „Буџетска транспарентност у пракси није у довољној мери обезбеђена“.⁵⁹ Реформе правосудног система, нарочито у оквиру оцењивања рада судија и тужилаца, су похваљене. Нажалост судска независност у пракси није остварена. Комисија и у извештају за 2015. годину наводи да се увиђа политички утицај приликом избора судија и тужилаца. Мана правосућа је што грађани дуго чекају на пресуде, бројни предмети су у заостатку, а неретко се догоди да предмет застари током трајања поступка. „Честе промене законодавства и недовољно обуке чине да правно окружење буде пуно изазова“.⁶⁰ Како би борба против корупције била ефикаснија Србија је успоставила одређени степен примењивости. Корупција је врло распрострањена у пракси, а нови Закон о заштити узбуњивача требало би да доведе сузбијање до лакшег и ефикаснијег деловања. Европска комисија у анализи напретка саветује Србију да успостави вођење евиденције о истрагама, оптужницама и правоснажним пресудама против корупције на високом нивоу. У извештају се наводи да треба битно изменити Кривични законик о кривичним делима против привреде и коруптивним кривичним делима, посебно члан 234. о злоупотреби положаја одговорног лица. Европска комисија стимулише Србију да ојача улогу кључних институција у борби против корупције. Министарство унутрашњих послова спровело је реорганизацију и повећало контролу на границама. Иако се улажу напори да држава сузбије и искорени организовани криминал, донесен је мали број правоснажних пресуда. Очекује се да Србија у будућности започне да приводи правди шире мреже криминала. Комисија је закључила да финансијске

⁵⁹ Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 11, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf

⁶⁰ Ibidem, стр. 12.

истраге и обавештајни рад нису искоришћени довољно, а ниво трајног одузимања или замрзавања имовине је низак. Сектору за контролу полиције потребно је обезбедити независност и увид у транспарентност рада полиције. Требало би успоставити платформу за размену информација између агенције и полиције. „Србија је изменила свој Кривични законик како би инкриминисала организовање учешћа и учешће у рату или оружаном сукобу у страниој држави”.⁶¹ У складу са превентивном политиком оформљена је Координациона група за борбу против тероризма и спречавање радикализације и екстремизма. Комисија је у извештају навела да Србија активно учествује у међународној и регионалној полицијској сарадњи. Поред јасно утврђеног законодавног и институционалног оквира у пракси заштита људских и мањинских права није довољно делотворна. Комисија у извештају указује да не постоје услови за слободу изражавања, што директно утиче на новинарску професију. Нови медијски закони у пракси немају потпуно спровођење. Треба у већој мери обезбедити заштиту најдискриминисанијих група. Према извештају Европске комисије то су у Србији припадници ЛГБТ популације, лица са ХИВ вирусом и лица са инвалидитетом. Роми у Србији живе изузетно тешко и такође се сусрећу са дискриминацијом. Стога је неопходно омогућити да могу да побољшају животне услове и не буду маргинализовани. Примећује се решеност Србије да расветли ратне злочине. „У марту је ухапшено осам припадника бивше Специјалне (полицијске) бригаде Министарства унутрашњих послова Републике Српске осумњичених да су починили ратне злочине против цивила у Сребреници”.⁶² Комисија сматра да су осуђенима за ратне злочине изречене благе казне, а новчану накнаду примило је само неколико жртава. Укупан број несталих лица у сукобима на Западном Блакану је 10.814. Србија је на том пољу уложила труд и пронашла 52 посмртна остатка лица пострадалих у сукобима на Косову, на локалитету Рудница у Рашкој. Демаркација граница и утврђивање судбине несталих су кључна питања за успостављање помирења и стабилности у региону. Ангажованост Србије у међународним организацијама је на високом нивоу. Томе у прилог сведочи и одржавање Самита 16+1 држава централне и источне Европе и Кине у Београду. У марту је у Србији заседала Генерална скупштина Парламентарне скупштине Црноморске економске сарадње. „Регионална сарадња је добила нови подстицај у оквиру „Берлинског процеса“ и иницијативе Западно-балканске шесторке, првенствено у оквиру агенде ЕУ за повезивање”.⁶³ Србија је у добрим суседским односима са

⁶¹ Ibidem, стр. 19.

⁶² Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 21, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf

⁶³ Ibidem, стр. 23.

земљама региона. „У погледу билатералних односа са другим земљама обухваћеним процесом проширења и суседним државама чланицама ЕУ, Србија је закључила билатералну конвенцију о регионалној сарадњи са Црном Гором у складу са чланом 15“.⁶⁴ Инцидент на утакмици између Албаније и Србије допринео је погоршању односа. На утакмици је пуштен дрон са заставом на коме је била исцртана карта „Велике Албаније“. Премијер Србије посетио је Тирану у мају, што је допринело нормализацији односа. Билатерални односи са Босном и Херцеговином су добри. Премијер Александар Вучић у јулу је присуствовао комеморацији жртвама у Сребреници. Иако је сам чин доласка носио поруку помирења, председник Владе је том приликом био физички нападнут. Међудржавна сарадња са Македонијом је унапређена. Заједничка седница две Владе одржана је у фебруару у Скопљу када су потписани бројни споразуми из области економије, образовања, науке и технологије, културе, туризма, заштите животне средине и граничних прелаза.

Након што је у новембру у Истанбулу убијен српски навијач, односи са Републиком Турском били су под снажним тензијама. Нормализацијом односа, председница Народне скупштине Србије посетила је Анкару и потписала протокол о међупарламентарној сарадњи. У области енергетике и транспортне инфраструктуре Србија је побољшала односе са Румунијом и Бугарском. Премијери три државе састали су се у априлу у Кајрави. Састанци су били плодотворни, зато су у новембру отворена три нова гранична прелаза са Румунијом. Однос Србије и Хрватске у извештају окарактерисан је као промењив и нестабилан. Инаугурацији нове хрватске председнице присуствовао је премијер Србије. Месец дана касније Загреб је посетио министар спољних послова Србије. „Међудржавна комисија за повраћај културног наслеђа у Хрватску у марту је донела одлуку о повраћају више од 500 културних добара“.⁶⁵ Хрватски држављанин који је у Србији осуђен за ратне злочине пребачен је, на инсистирање хрватског јавног мњења, у Загреб на издржавање казне. Војислав Шешељ је по доласку у Београд у јавности износио изјаве које су изазвале оштру осуду Загреба. Србија је у знак сећања на жртве настрадале у операцији Олуја, 5. август прогласила даном жалости и осудила говор мржње и фашистичке симболе током обележавања годишњице од ове операције. Хрватска је повредила права српских мањина скинувши ћириличне натписе у Вуковару. Одлука локаних власти града Вуковара изазвала је оштру осуду Београда.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Извештај Европске комисије за 2015. годину, стр. 24, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf

Дијалог између Београда и Приштине одвијао се у фебруару, априлу, јуну и августу, а њима су присуствовали премијери Србије и Косова*, Александар Вучић и Иса Мустафа. На Косову* су основана два нова енергетско привредна друштва која се баве увозом, извозом, транспортом, набавком и дистрибуцијом. Постигнути су договори из области телекомуникација. Београд и Приштина су се договорили да мост у Косовској Миторовици буде отворен до лета 2016. године. Срби на Косову* почели су са процесом интеграције. Новине су уведене на пољу званичних посета, које ће се од сада одвијати преко Официра за везу. Постигнути су споразуми у области осигурања аутомобила. Комисија сматра да Србија мора да се заложи како би се зауставио илегални транспорт робе. У извештају су упућене препоруке да Србија треба да остане ангажована на подстицању учешћа Косова* на регионалним форумима. Предузети кораци треба да допринесу стабилизацији и нормализацији односа Београда и Приштине.

8) ИЗВОРИ

- Antevski, M., Mitrović, D. (2012), *Western Balkans: from stabilisation to integration*. Belgrade: Institute for International Politics and Economics.
- Đukanović, D., Trapara, V. (2014), *Evropska unija i Zapadni Balkan – izazovi i perspektive [European Union and Western Balkans – challenges and perspectives]*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Đukanović, D., *Balkan na posthladnoratovskom raskršću [Balkans on the post Cold War crossroads]*, (1989-2016), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 5-207.
- Đukanović, D., Jazić, A., Jončić, M. (2015), *Srbija, region i Evropska unija [Serbia, region and European Union]*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Miljković-Božić, I., (2007), *Western Balkans in the process of eurointegration - Economic Networking and the Region's Development - Economies and Organization, FACTA UNIVERSITATIS, UDC 330.34(4-672 EU:497)*.
- Жарковић, Васиљ, Тешић, Јелена, *Економски критеријуми чланства у Европској унији и значај за Србију*, публикација: *Европско законодавство*, Мала књига, Београд, 2013.
- Извештај Европске комисије за 2015. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2012. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf

- Извештај о напретку Србије за 2013. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf
- Извештај о напретку Србије за 2014. годину, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_dec14.pdf
- Перцо, А. (2011), *The Western Balkans: The Ultimate Test for the European Union*. E-International Relations. Интернет: <http://www.e-ir.info/2011/02/07/western-balkans-the-ultimate-test-for-the-european-union/>
- Редакција Еурактив, наслов: *Мишљење Европске комисије о Србији 2011*, Интернет: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/2874-miljenje-evropske-komisije-o-srbiji-2011>
- Станковић, Невена, *Србија у односу са ЕУ*, публикација: *Европска унија и Западни Балкан - изазови и перспективе*, Мала књига, Београд, 2014.
- Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету, *Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*, Интернет: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf

9) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

На основу детаљне анализе извештаја Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција у периоду од 2011. до 2015. године можемо уочити значајне помаке у односу на период пре 2011. године. Република Србије је у поменутом периоду учинила значајне реформе и покренула суштинске мере, како на унутрашњем, тако и на спољном односно регионалном нивоу, у циљу испуњавања критеријума за пуноправно чланство у Европској унији. Имајући у виду вокабулар који је коришћен у овим извештајима од стране бирократије Европске комисије, такође можемо да утврдимо да су претходно поменути процеси и даље у току реализације. У овим извештајима је прецизно наведено да је Република Србија јасно фокусирана на пут задовољавања критеријума за чланство у Европској унији, но и да су потребне снажније и свеобухватније мере како би се тај пут убрзао. У овим извештајима, недостатак убрзане динамике можемо издвојити као главну негативну страну на европском путу Србије. У сваком од ових извештаја, из годину у годину, као мањкавост се такође наглашава недовољна политичка воља и посвећеност од стране политичких елита. Врло често као узрок томе наводи се свакодневна политичка борба, односно борба за освајање дневно-политичких поена на рачун стратешких опредељења Републике Србије. У регионалном контексту, на основу ових извештаја можемо закључити да Србија представља лидера у региону, тј. предводника

на европском путу. Спољно-политичка деловања Србије у региону Западног Балкана значајно утичу на процесе помирења, стабилизације и успостављања темеља за одржив просперитет целог региона. У периоду од 2011. до 2015. године, Европска комисија је у својим извештајима потенцирала управо значајну улогу Србије и њеног деловања као својеврсног генератора у процесима превазилажења безбедносних турбуленција у Западно-балканском региону. На унутрашњем плану реформе су покренуте у свим областима јавног деловања. Иако су ове реформе значајно успорене, као што је наведено и у самим извештајима Комисије, то не значи да се иде у правцу одустајања од европских интеграција или покретања одређеног реверзибилног процеса. Чињенично стање је да су изазови веома озбиљни и да је потребан дужи период како би се крајњи циљ постигао, односно како би се успоставио државни и јавни систем Републике Србије који би био у складу са системима и структурама унутар Европске уније и унутар државачланица Уније. На основу свега што је наведено у овом раду долазимо до закључка да процес европских интеграција Србије зависи једино од ефикасности, ефективности и брзине у спровођењу мера и смерница које су у сагласности са критеријумима Европске уније за пуноправно чланство. Чињеница је да се Европска унија у последњих неколико година суочава са озбиљним изазовима и турбуленцијама на унутрашњем економском, политичком и безбедносном нивоу, но то не треба да се „таргетира“ као узрок евентуалног успоравања Србије на путу ка пуноправном чланству. И поред бројних и актуелних негативних токова како унутар саме Европске уније, тако и у ширем европском суседству, чланство Републике Србије у Европској унији зависи од политике која се води и спроводи од стране политичких представника у Београду и од тога да ли је она суштински у сагласности са мерама и критеријумима чије испуњење захтевају европске институције као својеврстан услов за пуноправно чланство.