

KLASTER 1

OSNOVE



Izdavač: Beogradska otvorena škola (BOŠ)
Bulevar oslobođenja 177, 11000 Beograd, Srbija
www.bos.rs

Autor: Vladimir Međak

Urednici: Bojana Džulović, Branislav Cvetković, Miljana Jovanović

Dizajn: Dejan Milijanović

Ova analiza je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji”, koji realizuje Beogradska otvorena škola uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje donatora.

**Stanje u pregovorima o pristupanju Republike Srbije
Evropskoj uniji
u oblasti klastera 1 Fundamentalna pitanja**

Beograd, 14. decembar 2021.

Sadržaj

Rezime	3
Uvod	4
Deo 1. Kriterijumi	8
Ekonomski kriterijum	8
Reforma javne uprave (eng. <i>Public administration reform – PAR</i>)	10
Funkcionisanje demokratskih institucija	11
Deo 2. Poglavlja	12
Poglavlje 5 – Javne nabavke	12
Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava	17
Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost	22
Poglavlje 32 – Finansijska kontrola	26
<i>Prilog 1. Klasteri i poglavlja prema novoj Metodologiji</i>	29
<i>Prilog 2. Prelazna merila za poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava</i>	30
<i>Prilog 3. Prelazna merila za poglavlja 24 Pravda, sloboda i bezbednost</i>	36

Rezime

Republika Srbija je otvorila pregovore o pristupanju Evropskoj uniji 21. januara 2014. godine. Nova metodologija EU o viđenju pristupnih pregovora je usvojena februara 2020. godine. Do februara 2020. godine Srbija je otvorila 18, a privremeno zatvorila 2 poglavlja. Nakon usvajanja nove metodologije Srbija je decembra 2021. godine otvorila klaster 4 Zelena agenda i održivo povezivanje, koji obuhvata četiri poglavlja (14 Transport, 15 Energetika, 21 Transevropske mreže i 27 Životna sredina). Srbija je zaključno sa decembrom 2021. godine, ukupno otvorila 22 od ukupno 34 poglavlja koja se u ovom trenutku pregovaraju, a privremeno je zatvorila 2 poglavlja. Srbija je dodatno u još pet poglavlja predala pregovaračke pozicije. Pred Srbijom leži potreba da ispuni prelazna merila u poglavljima 23 i 24, budući da je ispunjavanje ovih merila uslov za zatvaranje bilo kog poglavlja. Pored ispunjavanja ovih prelaznih merila, Srbija takođe treba da ispuni merila za otvaranje i podnese pregovaračke pozicije u preostalih sedam pregovaračkih poglavlja.

Nova Metodologija grupiše sva poglavlja (osim poglavlja 34 Institucije i 35 Ostala pitanja) u šest tematskih klastera u okviru kojih će sva poglavlja biti otvorena odjednom, ali će se i dalje zatvarati pojedinačno. Srbije je u svim poglavljima otvorila oko 50% poglavlja, a klastere 1 i 4 i otvorila u potpunosti. Nova Metodologija se primenjuje na Srbiju u meri u kojoj je to moguće, imajući u vidu da je usvojena u trenutku kad je Srbija već otvorila 18 i zatvorila dva poglavlja.

Sušтина nove metodologije je stavljanje fokusa na klaster 1 Fundamentalna pitanja i proširivanja koncepta fundamentalnih pitanja, a koja sada, pored ranijih poglavlja 23 i 24, pokrivaju Ekonomski kriterijum, Reformu državne uprave, funkcionisanje demokratskih institucija, i poglavlja 5 Javne nabavke, 18 Statistika, 23 Pravosuđe i osnovna prava, 24 Pravda sloboda i bezbednost i 32 Finansijski nadzor.

U papiru predstavljamo novitete koje je donela nova Metodologija sa akcentom na Klaster 1. Takođe, predstavljamo stanje u svim delovima Klastera 1. Prikazan je redosled koraka tokom vremena učinjen u svakom od segmenata Klastera 1. Predstavljamo šta je sadržaj svakog od segmenata Klastera 1, kako se prati, koliko je Srbija spremna za članstvo u svakom od segmenata, tj. kakvu ocenu spremnosti je dobila u Godišnjem izveštaju Evropske komisije, koja su merila za otvaranje i/ili zatvaranje određena u svakom od poglavlja kao i koja su prelazna merila određena u poglavljima 23 i 24. Takođe, predstavljamo koji su glavni prioriteti u svakom od elemenata za naredni period, kao i koje su koristi za građane ukoliko i kad Srbija dostigne punu usklađenost sa propisima/standardima EU u datom segmentu.

U izradi papira, korišćena su zvanična (javno dostupna) dokumenta Republike Srbija i EU, nastala u toku pregovora, kao i redovni Godišnji izveštaji Evropske komisije.

Uvod

Srbija je podnela zahtev za prijem u članstvo EU 2009. godine. Status kandidata je dobila marta 2012. godine. Pregovori o pristupanju su zvanično počeli 21. januara 2014. godine.

Pregovori su tada otvoreni u skladu sa metodologijom vođenja pregovora koje je EU usvojila prilikom otvaranja pregovora o pristupanju sa Crnom Gorom, 2012. godine. Najbitnija novina tadašnje metodologije (u odnosu na metodologiju korišćenu za pregovore sa Hrvatskom 2005. godine) se ogledala u tome da se poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava i 24 Pravda sloboda i bezbednost sad definišu kao **ključna poglavlja** za napredak u pregovorima. Ona će biti otvorena na početku pregovora i zatvorena na kraju pregovora. U ovim poglavljima, pored već ranije postojećih merila za otvaranja i merila za zatvaranje pregovora u pojedinačnom poglavlju (uvedena 2005. godine za pregovore sa Hrvatskom), uvedena su i takozvana „prelazna merila” koja predstavljaju neku vrstu prolaznog vremena, na osnovu koga se vidi napredak u pregovorima. Dok prelazna merila ne budu ispunjena, EU neće utvrditi merila za zatvaranje u poglavljima 23 i 24. Budući da su ova dva poglavlja definisana kao ključna poglavlja, uvedena je i takozvana „klauzula o balansu” koja nalaže da napredak u ovim poglavljima mora pratiti napredak u drugim poglavljima. Ukoliko dođe do velikom odstupanja, tj. neravnoteže u napretku u ova dva poglavlja u odnosu na ostala, EU može odlučiti da zaustavi pregovore u ostalim poglavljima dok se ta neravnoteža ne ispravi.

Pregovori su po ovoj metodologiji organizovani u okviru 35 pregovaračkih poglavlja. Svako poglavlje se otvara i zatvara pojedinačno. Pregovori se vode u formatu Međuvladine konferencije (u daljem tekstu „MVK”) (*eng.* Inter Governmental conference – IGC).

Glavni koraci u toku pregovora su:

- 1) Skrining ili analitička ocena usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU,
- 2) Kao rezultat skrininga, Savet EU usvaja Izveštaj sa skrininga, (Izveštaj priprema Komisija), u formi Zajedničke pozicije (*eng.* Common position) u kome ocenjuje:
 - a. da je država dovoljno napredovala u dostizanju standarda EU u datoj oblasti i poziva je da podnese pregovaračku poziciju, ili
 - b. da država nije dovoljno napredovala u dostizanju standarda EU u datoj oblasti i utvrđuje merila (kriterijume) koje država mora da ispuni da bi dobila poziv da podnese pregovaračku poziciju, (Srbija je dobila merila za otvaranja u 11 poglavlja),
- 3) Država kandidat podnosi pregovaračku poziciju,
- 4) Savet EU prihvata pregovaračku poziciju i usvaja Zajedničku poziciju (*eng.* Common position) u kojoj utvrđuje merila za zatvaranje datog poglavlja. Izuzetak su poglavlja 23 i 24.
 - a. U slučaju poglavlja 23 i 24 Savet utvrđuje prvo prelazna merila koja moraju biti ispunjena pre utvrđivanja završnih merila,
 - b. Država ispunjava prelazna merila, nakon čega Savet usvaja Zajedničku poziciju kojom to potvrđuje i utvrđuje završna merila u poglavljima 23 i 24,
- 5) Država ispunjava sva merila za zatvaranje, nakon čega Savet usvaja Zajedničku poziciju kojom to potvrđuje i zakazuje MVK na kojoj se zatvara dato poglavlje,
- 6) Kad se zatvori poslednje poglavlje na poslednjoj MVK (na kojoj će biti zatvorena poglavlja 23 i 24¹) smatra se da su pregovori o pristupanju uspešno završeni i tada se parafira ono što je dogovoreno po poglavljima, tj. nacrt Ugovora o pristupanju EU.

Prema ovoj metodologiji vođenja pregovora, Srbija je otvorila pregovore 21. januara 2014. godine.

¹ U slučaju Srbije i poglavlje 35 Ostala pitanja, gde se prati dijalog sa Prištinom.

Od 2015. godine, Evropska komisija je uvela novinu u **ocenjivanje spremnosti za članstvo** koje se navodi u Godišnjem izveštaju. Cilj je bio da se uvedu uporedive veličine kako bi se uporedo lakše pratio napredak država Zapadnog Balkana. Nivo spremnosti za članstvo se ocenjuje na sledeći način:

- Rana faza spremnosti za članstvo** (*eng.* early phase of preparation) – ocena 1,
- Određeni nivo spremnosti za članstvo** (*eng.* some level of preparation) – ocena 2,
- Umerena spremnost** (*eng.* moderatelly prepared) – ocena 3,
- Dobar nivo spremnosti** (*eng.* good level of preparation) – ocena 4,
- Veoma napredna faza** (*eng.* very advanced stage of preparation) – ocena 5.

U nekim slučajevima Komisija daje među-ocenu pa se može desiti da se ocena sastoji iz dva opisa, npr. „Određeni nivo spremnosti za članstvo/ Umerena spremnost”, gde se onda može računati da je ocena spremnosti 2,5 na skali od 1 do 5.

Prva dva poglavlja (32 Finansijska kontrola i 35 Ostala pitanja (dijalog sa Prištinom)) su otvorena 14. decembra 2015. godine, skoro dve godine nakon otvaranja pregovora. Poglavlja 23 i 24 su otvorena 14. juna 2016. godine. Do momenta usvajanja nove Metodologije pregovora (februar 2020. godine), Srbija je otvorila 18 poglavlja, a privremeno zatvorila 2 poglavlja, na ukupno 11 Međuvladinih konferencija, koliko je do tada održano. Poslednje poglavlje je otvoreno po staroj metodologiji decembra 2019. godine (4 Sloboda kretanja kapitala). Zaključno sa decembrom 2021. godine, **posle sedam godina od otvaranja prvog poglavlja, Srbija je otvorila 22 poglavlja na 13 održanih Međuvladinih konferencija**, budući da su poglavlja 14, 15, 21, i 27 (tj. klaster 4) otvorena 14. decembra 2021. godine, po novoj Metodologiji.

Evropska komisija je 5. februara 2020. godine usvojila novu metodologiju² vođenja pristupnih pregovora sa državama u procesu pristupanja (u daljem tekstu „Metodologija”).

Cilj nove Metodologije je da udahne novu energiju u proces kao i da pruži više verodostojnosti, više političkog vođstva, više dinamike, predvidivosti, kao i pozitivnih i negativnih uslovljavanja u toku procesa.

Metodologija definiše da je cilj procesa **punopravno članstvo** i priprema kandidata za to. To se ponavlja nekoliko puta kako bi se razbila dilema koja već duže vreme postoji oko ovog pitanja, posebno od oktobra 2019. godine i neuspeha EU da otvori pregovore sa Severnom Makedonijom i Albanijom. Tada su pojačano počele da se pojavljuju, raspravljaju i promovišu alternativne mogućnosti članstvu, od „Norveškog modela Evropske ekonomske zone” do „privilegovanog partnerstva” za Zapadni Balkan. Metodologija jasno odbacuje takve pravce i fokusira se na članstvo država Zapadnog Balkana u EU.

Između ostalih noviteta koje donosi nova Metodologija, velika novost je da će pregovaračka poglavlja biti grupisana u šest klastera.³ Sva poglavlja unutar klastera biće otvarana zajedno (grupno), ali će kao i do sada pojedinačno biti zatvarana (nema promena pristupa kod zatvaranja). Dakle, poglavlja i dalje ostaju ključni format u okviru koga se pregovori vode, jer se sva dokumenta (skrining izveštaj, pregovaračke pozicije, merila) usvajaju u formatu poglavlja.

² Zvanični naziv dokumenta kojim je usvojena metodologija je: „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans“

³ Spisak klastera sa svim poglavljima je dat u **prilogu 1** ovog papira.

Ipak nova Metodologija će promeniti dinamiku reformskih aktivnosti država kandidata, koje budu vodile pregovore nakon Srbije i Crne Gore. Kandidati će morati da se fokusiraju na sva poglavlja u okviru jednog klastera istovremeno, kako bi otvorile bilo koje od njih. Ovo vodi ka ograničavanju mogućnosti Vlade kandidata da biraju šta hoće, a šta neće da rade, jer će morati da rade ili sva poglavlja iz klastera odjednom ili neće ni jedno poglavlje otvoriti. Ovo je već uticalo i na pregovore sa Srbijom, jer je tokom maja/juna 2021, Srbija usvojila sve (četiri) nedostajuće pregovaračke pozicije u okviru klastera 3 i klastera 4, kako bi mogla biti u poziciji da napreduje u pregovorima. Kad se pogleda statistika šta jeste otvoreno a šta nije, Srbije do momenta usvajanja nove Metodologije osim poglavlja u klasteru 1 Fundamentalna pitanja, u svim klasterima polovinu poglavlja ili otvorila ili je bila spremna za otvaranje.

Zaključno sa decembrom 2021. godine Srbija je otvorila 22 od 35 poglavlja, a 2 je privremeno zatvorila. Kao što je rečeno, sva otvorena poglavlja su raspoređena po različitim klasterima, dok je Srbija klaster 1 Fundamentalna pitanja i Klaster 4 Zelena agenda i održivo povezivanje otvorila u potpunosti. Srbija je za 19 poglavlja već dobila merila za zatvaranje poglavlja. Poglavlje 35 nije obuhvaćeno novom Metodologijom i na njega se primenjuje Pregovarački okvir za pregovore sa Srbijom iz 2014. godine. Srbija je takođe podnela dodatnih pet pregovaračkih pozicija u poglavljima 2, 3, 10, 16 i 19. Srbija je dakle podnela pozicije u 26 od 33 poglavlja za koje se podnose pozicije .

Metodologija predviđa brzo zatvaranje pregovora u poglavljima u kojima je najveći deo reformi urađen i pre otvaranja poglavlja. U ovim poglavljima zatvaranje može biti vremenski ograničeno nakon otvaranja i na zatvaranje bi se moglo ići u periodu od optimalno godinu dana, u zavisnosti od napretka. Srbiji bi ova mogućnost mogla da donese brže zatvaranje poglavlja koje su pri kraju sa ispunjavanjem merila za zatvaranje, poput poglavlja 6, 7, 13 i 20. Uslov je naravno ispunjavanje preostalih merila za zatvaranje.

Klaster koji pokriva fundamentalna pitanja će biti otvoren prvi i zatvoren na samom kraju, dok će se istovremeno odvijati i pregovori u drugim poglavljima/klasterima. Ovo je isti pristup koji je u slučaju Srbije primenjen sa poglavljima 23, 24 i 35. Razlika je u tome što je ovaj pristup sada, pored poglavlja **23 Pravosuđe i osnovna prava i 24 Pravda, sloboda i bezbednost**, proširen značajno na više oblasti uključene u klaster 1 Fundamentalna pitanja. Tu se sada pored poglavlja 23 i 24 nalaze još i poglavlja **5 Javne nabavke, 18 Statistika i 32 Finansijski nadzor**, kao i **Ekonomski kriterijum, Reforma državne uprave i funkcionisanje demokratskih institucija**. Funkcionisanje demokratskih institucija se sada pojavljuje kao formalni deo pregovaračkog procesa, dok je do sada praćen u okviru političkog kriterijuma.

Iako Metodologija predviđa pravljenje mapa puta za izgradnju **vladavine prava**, po uzoru na akcione planove koje su za poglavlja 23 i 24 radile Srbija i Crna Gora, ova obaveza se na Srbiju neće primenjivati već na naredne države u procesu pristupanja. Prelazna merila će i dalje biti postavljana u poglavljima 23 i 24. Novina je da će **sada ispunjavanje prelaznih merila u poglavljima 23 i 24 biti formalni uslov za zatvaranje drugih poglavlja**. Zbog ovoga će države morati da se u ranim fazama odmah bave ispunjavanjem prelaznih merila, kako bi zatvorile čak i najjednostavnija poglavlja (npr. 25 i 26) koje su Srbija i Crna Gora zatvorile odmah na početku. Za Srbiju je ovaj novitet vrlo značajan, budući da do sada nije ispunila prelazna merila za poglavlja 23 i 24.

Metodologija previđa pravljenje mapa puta za izgradnju **funkcionalnih demokratskih institucija i reformu države uprave**. Ovo je značajna novina koja jasno pokazuje gde EU vidi problem na ZB. Srbija već ima Strategiju reforme državne uprave, tako da se tu ne zahteva izrada novih dokumenata vezanih za funkcionalnost demokratskih institucija. Ostaje da se vidi kako će biti praćena izgradnja *funkcionalnih demokratskih institucija*, budući da Srbija ne mora da napravi poseban dokument na ovu

temu. Međutim, može se očekivati da će ovo pitanje biti od izuzetnog značaja za dalji napredak Srbije, imajući u vidu funkcionisanje Narodne skupštine i opadanje nivoa vršenja nadzorne funkcije nad radom izvršne vlasti, a što je notirano i u Godišnjim izveštajima Evropske komisije. Nazadovanje Srbije na lestvici *Freedom House* je neposredno povezano, između ostalog, sa slabljenjem demokratskih institucija i kumulacijom moći u rukama predsednika Republike.⁴ Treba voditi računa da je u Metodologiji jasno naznačeno da će Komisija koristiti indikatore trećih strana/organizacija kako bi bliže informisala države članice o stanju na Zapadnom Balkanu prilikom donošenja odluka.⁵ Tu se pre svega misli na međunarodne „watchdog” organizacije (*Freedom House, Reporters without borders, Transparency international...*). Ovo je prvenstveno vezano za klaster 1 Fundamentalna pitanja.

Ipak bitno je istaći da Srbija ipak neće morati da razvija nove dokumente u procesu pristupnih pregovora već samo da primeni postojeće.

Sva poglavlja pokrivena ovim klasterom (5, 18, 23, 24 i 32) su već daleko odmakla u procesu pregovora i jasno je razrađen redosled koraka i dokumenata koje dve strane usvajaju. Poglavlja 5, 18 i 32 imaju određena merila za zatvaranje, dok poglavlja 23 i 24 imaju utvrđena prelazna merila, nakon čijeg ispunjavanja će biti utvrđena merila za zatvaranje.

Pošto je klaster heterogen, tj. sadrži i jasno definisana poglavlja i širokom postavljene kriterijume poput Ekonomskog kriterijuma, prvo ćemo predstaviti stanje u domenu kriterijuma, a potom stanje po poglavljima.

⁴ Freedom House (2019) „Serbia’s status declined from Free to Partly Free due to deterioration in the conduct of elections, continued attempts by the government and allied media outlets to undermine independent journalists through legal harassment and smear campaigns, and President Aleksandar Vučić’s de facto accumulation of executive powers that conflict with his constitutional role.“ <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019>

⁵ Metodologija strana 5

Deo 1. Kriterijumi

Ekonomski kriterijum

Ekonomski kriterijum je definisan zaključcima Evropskog saveta donetim na sastanku u Kopenhagenu juna 1993. godine i on se sastoji u zahtevu da u državi kandidatu „postoji funkcionalna tržišna privreda, koja je sposobna da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Evropske unije“.

Iz ove definicije može se videti da postoje dva elementa ovog kriterijuma:

1. Postojanje funkcionalne tržišne privrede,
2. Sposobnost izdržavanja pritiska konkurencije i tržišnih sila unutar EU.

Ekonomsko upravljanje je u još većoj meri postalo centralno pitanje u procesu proširenja tokom poslednjih godina, pogotovo nakon ekonomske krize 2008. godine i problema sa javnim dugom država članica.

Nadzor Komisije odvija se kroz dva procesa: kroz sprovođenje Programa ekonomskih reformi i kroz dole navedenu procenu usklađenosti sa ekonomskim kriterijumima za pristupanje. Svaka od zemalja obuhvaćenih procesom proširenja priprema program ekonomskih reformi (ERP) na godišnjem nivou, kojim se utvrđuju srednjoročni makrofiskalni okvir politike i plan strukturnih reformi, čiji je cilj obezbeđivanje konkurentnosti i inkluzivnog rasta.

Prema Izveštaju Komisije za 2021. godinu, ukupna ocena spremnosti za članstvo Srbije u ovom kriterijumu, kad se saberu ocene dobijene u oba elementa koji čine kriterijum, je 3,25 (na skali of 1 do 5) i u ovom kriterijumu Srbija ima najviši nivo spremnosti za članstvo (u odnosu na prvi Politički kriterijum, gde je ocena 2,2 i treći kriterijum Preuzimanja obaveza iz članstva, tj. pravni kriterijum gde je ocena 3.03).⁶

1. Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije

Kada je u pitanju postojanje funkcionalne tržišne ekonomije Evropska komisija je 2021. godine ocenila da je u ovom domenu Srbija **umereno napredna/ima dobar nivo pripremljenosti** (ocena 3,5 na skali of 1 do 5) u spremnosti za članstvo. U Izveštaju se navodi da bi Srbija u cilju daljeg jačanja tržišne ekonomije trebalo da:

1. pruži dobro ciljanu i privremenu fiskalnu podršku povezanu sa pandemijom ranjivim domaćinstvima i preduzećima; ukoliko se privredni oporavak ubrza, planirati postepeni povratak na deficit blizu bilansa u budžetu za 2022. godinu i srednjoročni fiskalni okvir;
2. ojača fiskalna pravila tako što će ih učiniti u većoj meri kredibilnim i obavezujućim i sposobnim da učvrste fiskalnu politiku;
3. smanji sivu ekonomiju, unapredi naplatu PDV-a i poboljša proces poreske kontrole, te primeni novi model elektronske fiskalizacije i sprovede prelazak na elektronsko fakturisanje;
4. ograniči ukupnu potrošnju na zarade kao procenat BDP-a usvajanjem odgovarajućeg mehanizma indeksacije zarada i preduzimanjem koraka ka dobro osmišljenoj reformi sistema isplate zarada u javnom sektoru;
5. poveća transparentnost fiskalnog uticaja preduzeća u državnom vlasništvu i sprovede novu strategiju vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u državnom vlasništvu kako bi se

⁶ Izveštaj o napretku za 2021, strane 57 i 64

poboljšalo upravljanje privrednim subjektima u državnom vlasništvu i smanjili s njima povezani fiskalni rizici.⁷

2. Sposobnost izdržavanja pritiska konkurencije i tržišnih sila unutar EU

Kada je u pitanju Sposobnost izdržavanja pritiska konkurencije i tržišnih sila unutar EU, Evropska komisija 2021. godine ocenila da je u ovom domenu Srbija **umereno napredna** (ocena 3 na skali of 1 do 5) u spremnosti za članstvo.

Prema Komisiji, Srbija je ostvarila izvestan napredak i umereno je pripremljena da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama unutar EU. Struktura privrede se dodatno poboljšala i ekonomska integracija sa EU je ostala na visokom nivou. Međutim, uprkos određenom napretku, kvalitet i relevantnost obrazovanja i obuke ne zadovoljavaju u potpunosti potrebe tržišta rada. Javne investicije su nastavile da rastu sa ciljem rešavanja ozbiljnih infrastrukturnih nedostataka nakon mnogo godina nedovoljnog ulaganja. Iako su se smanjili troškovi zaduživanja za mala i srednja preduzeća (MSP), ona se i dalje suočavaju sa brojnim izazovima, uključujući nestabilno poslovno okruženje i neloyalnu konkurenciju. Preporuke iz prošle godine su delimično sprovedene. Da bi poboljšala konkurentnost i dugoročni rast, Srbija treba naročito da:

dalje prilagođava obrazovanje i obuku potrebama tržišta rada, posebno u oblasti stručnog obrazovanja i obuke (SOO);

obezbedi usklađen pristup, koristeći studije izvodljivosti, analize troškova i koristi i procene uticaja na životnu sredinu, radi definisanja prioriteta i praćenja svih investicija u javnu infrastrukturu bez obzira na izvor finansiranja, i da primeni principe konkurencije, jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti u postupcima javnih nabavki i kontrole državne pomoći u skladu sa standardima EU na sve projekte, uključujući one zasnovane na međuvladinim sporazumima;

ostvari napredak u tranziciji na zelenu energiju i započne proces dekarbonizacije industrije, posebno u energetske sektoru; značajno poveća ulaganja u obnovljivu energiju i energetske efikasnost uz pomoć tarifa za pokrivanje troškova; blagovremeno sprovede akcioni plan za razdvajanje delatnosti u sektoru gasa.⁸

Metodologija predviđa jaču vezu između **Programa ekonomskih reformi** (eng. Economic Reform Programme – ERP) i ispunjavanja ekonomskih kriterijuma za članstvo. Srbija već godinama izrađuje Ekonomski program reformi, tako da to nije novina za Srbiju i nikakvi novi dokumenti ne treba da se naprave u ovom delu pregovora.

U Srbiji je trenutno na snazi Program ekonomskih reformi (ERP) za period 2021-2023.⁹ ERP je ključni dokument u ekonomskom dijalogu sa Evropskom komisijom tokom procesa pristupanja EU. ERP predstavlja pripremu Srbije za učešće u procesu ekonomskog i fiskalnog nadzora država članica EU, nakon pristupanja, tj. uključenje u proces evropskog semestra koordinacije ekonomskih politika u EU. U uključivanju Srbije u proces koordinacije ekonomskih politika država članica se pregovara u okviru poglavlja 17 – Ekonomska i monetarna politika, koje je otvoreno u decembru 2018. godine. Srbija je završila sedmi ciklus izrade Programa ekonomskih reformi usvajanjem ERP 2021-2023. januara 2021. godine i njegovog dostavljanja Evropskoj komisiji.

⁷ Godišnji izveštaj EK za 2021, str. 62-63

⁸ Godišnji izveštaj EK za 2021, str.71-72

⁹ Može se naći na sajtu Vlade Srbije: <https://mfmin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/program-ekonomskih-reformi-erp-1>

Program ERP sadrži: „srednjoročni okvir makroekonomske i fiskalne politike kao i detaljan prikaz strukturnih reformi koje treba da doprinesu povećanju konkurentnosti nacionalne ekonomije, stvaranju privrednog rasta i razvoja, kreiranju novih radnih mesta i uslova za bolji život. Strukturne reforme, u okviru poglavlja V. ERP 2021-2023, u skladu sa smernicama Evropske komisije, organizovane su u osam ključnih oblasti: reforma tržišta energije i transporta; poljoprivreda, industrija i usluge; poslovni ambijent i borba protiv sive ekonomije; istraživanje, razvoj i inovacije i digitalna transformacija; reforme u oblasti ekonomskih integracija; obrazovanje i veštine; zapošljavanje i tržište rada i socijalna zaštita i uključivanje, uključujući zdravstvenu zaštitu, a prikazane su u 24 prioritetne strukturne reforme“.¹⁰

Reforma javne uprave (eng. *Public administration reform – PAR*)

Kad je u pitanju **reforma državne uprave** ona ima svoj kolosek koji Evropska unija posebno prati i o kom posebno izveštava u okviru Godišnjeg izveštaja o Srbiji. Evropska komisija od 2015. godine ocenjuje da je u domenu reforme državne uprave Srbija **umereno napredna** (ocena 3 na skali od 1 do 5) u spremnosti za članstvo.¹¹

Glavne preporuke EK u Godišnjem izveštaju o napretku u domenu reforme državne uprave (uključujući reformu javnih finansija) su sledeće. Srbija treba da:

Što se tiče **upravljanja ljudskim resursima**, obezbedi pokretanje procedure zapošljavanja za sve položaje kako bi se smanjio prekomeran broj izvršilaca dužnosti i dobilo dovoljno resursa za efikasne procese zapošljavanja koje su zasnovane na zaslugama. EK je ocenila 2021. da u ovom segmentu nije bilo napretka u smanjenu prevelikog broja vršilaca dužnosti;

Što se tiče **razvoja i koordinacije politika**, obezbedi snažnu ulogu Sekretarijata za javne politike u vezi kontrole kvaliteta kako bi time omogućila efikasnu primenu Zakona o planskom sistemu. Još uvek ne postoji mehanizam za proveru da li su komentari Sekretarijata uključeni u konačne nacрте zakona i dokumente politika podnetih na odobrenje Vladi;

Kada je u pitanju **javno finansijsko upravljanje**, uspostavi jedinstveni sveobuhvatan i transparentan sistem za planiranje i upravljanje kapitalnim investicijama. Ovu preporuku za razvoj jedinstvenog mehanizma za prioritizaciju svih investicija bez obzira na izvor i vrstu finansiranja tek treba rešavati.¹²

Sve preporuke su ponovljene iz Izveštaja za 2020. godinu, a postoji hitna potreba za rešavanjem svih ovih nedostataka.

U Srbiji Reforma javne uprave ima svoj strateški okvir – Strategiju reforme javne uprave i Akcioni plan. Strategijom reforme javne uprave, donetom 2014. godine (dopunjenom 2018. godine), proširen je obuhvat, i sa ranije reforme koja se odnosila samo na državnu upravu, aktivnosti se sada odnose i na javnu upravu (izuzimajući javna preduzeća). Reformske promene se odnose na sistem koji obuhvata oko 500.000 zaposlenih. Godine 2021. doneta je nova Strategija reforme javne uprave za period 2021-2030. godine.¹³ Zajedno sa strategijom je donet i Akcioni plan za period 2021-2025.¹⁴ Ovim dokumentima Srbija sprovodi svoj plan, a na osnovu njih Evropska unija ocenjuje uspeh sprovedene reforme.

¹⁰ Preuzeto sa sajta Vlade Srbije <https://mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/program-ekonomskih-reformi-erp-1>

¹¹ Godišnji izveštaj EK za 2021, str. 14

¹² Izveštaj o napretku za 2021, strane 13-18 (strane su označene prema originalnom tekstu Evropske komisije na engleskom jeziku).

¹³ <https://www.paragraf.rs/propisi/strategija-reforme-javne-uprave-republika-srbija.html>

¹⁴ http://www.eupropisi.com/dokumenti/SG_042_2021_001p.pdf

U okviru reforme državne uprave, posebno mesto zauzima reforma **upravljanja javnim finansijama** (eng. *Public financial management - PFM*). Vlada Srbije je juna 2021. godine usvojila Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025, koji je zamenio prethodni program usvojen za period 2016-2020. Program reforme upravljanja javnim finansijama je glavni referentni dokument za reforme za period 2021-2025. u ovoj oblasti, kako bi se ojačao pravni, strateški i institucionalni okvir za upravljanje javnim finansijama u skladu sa standardima EU i međunarodnim standardima.

Funkcionisanje demokratskih institucija

Iako nova Metodologija predviđa kao poseban segment praćenje funkcionisanja demokratskih institucija, Srbija i Crna Gora neće morati da izrađuju nove dokumente u tu svrhu. Evropska unija će napredak u razvoju funkcionisanja demokratskih institucija pratiti preko revidiranih već postojećih akcionih planova u poglavljima 23 i 24.

Severna Makedonija i Albanija će izrađivati posebne planove za potrebe praćenja ispunjavanja ovog elementa Klastera 1.

Deo 2. Poglavlja

Poglavlje 5 – Javne nabavke

Osnovni podaci o poglavlju

Korak u pregovorima	Datum kad je obavljen ¹⁵
1. Skringing (eksplanatorni – bilateralni)	21.3.2014. / 13.5.2014.
2. EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	29.4.2015.
3. Srbija podnosi pregovaračku poziciju	mart 2016.
4. Otvoreno poglavlje i utvrđena merila za zatvaranje	13.12.2016.
5. Broj merila za zatvaranje	3
6. Poglavlje privremeno zatvoreno	
7. Ukupna ocena spremnosti za članstvo	Umereno spremna (ocena 3 na skali 1-5)

Sadržaj poglavlja

Poglavlje se sastoji od tri segmenta:

1. Opšta načela,
2. Dodela ugovora o javnim nabavkama uključujući i administrativne kapacitete države kandidata za sprovođenje postupaka,
3. Pravna sredstva za zaštitu prava, uključujući i administrativne kapacitete države kandidata za primenu pravnih sredstava za zaštitu prava.

Pravne tekovine o javnim nabavkama zasnivaju se na opštim načelima kao što su transparentnost, jednak tretman, slobodna konkurencija i zabrana diskriminacije izvedenim iz Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), Deo treći, Naslov IV i Naslov VII i sudske prakse Evropskog suda pravde (ESP). Ova se načela takođe primenjuju na sve postupke nabavki, uključujući i one koje ne spadaju u okvir direktiva EU o nabavkama, na primer imajući u vidu njihovu vrednost (nabavke ispod graničnih vrednosti EU) ili predmet.

Dodela ugovora o javnim nabavkama (ugovora o javnim nabavkama radova, dobara i usluga) i koncesija uređena je trima posebnim direktivama: Direktivom 2014/24/EU o javnim nabavkama koja se odnosi na takozvane „tradicionalne naručioce” („klasični sektor”) i Direktivom 2014/25/EU o nabavkama subjekata koji obavljaju delatnost u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga („sektor komunalnih usluga”), kao i Direktivom 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesijama. Oblast primene direktiva definisana je u smislu javnih naručilaca ili subjekata i obuhvaćenih ugovora, graničnih vrednosti i posebnih izuzeća. U tom okviru, utvrđeni su konkretni zahtevi kako bi se garantovalo potpuno poštovanje opštih načela tokom postupka nabavke. Ove direktive takođe predviđaju okvir za elektronske nabavke, uključujući elektronski način komunikacije, e-podnošenje ponuda, dinamičke sisteme nabavke, elektronske licitacije i elektronske kataloge. Pored tih direktiva, Direktiva 2009/81/EZ uređuje dodelu određenih ugovora u oblasti odbrane i bezbednosti.

¹⁵ Nedostajući datum označava da taj korak još nije obavljen

Pravilno sprovođenje direktiva o javnim nabavkama zahteva odgovarajući kapacitet za sprovođenje. Naročito postoji potreba za odgovarajućim administrativnim strukturama kako bi se obezbedile ključne funkcije kreiranja politike, izrade primarnog i sekundarnog zakonodavstva, obezbeđivanje operativnih alatki, službe za pomoć korisnicima, praćenja i statistike, kao i koherentne kontrole u svim oblastima koje se odnose na javne nabavke. Pored toga, glavni kupci na svim nivoima moraju posedovati neophodnu stručnost i administrativni kapacitet koji omogućuju delotvorno sprovođenje pravila javnih nabavki.

Kao nastavak dodele ugovora o javnim nabavkama, pravne tekovine o javnim nabavkama obuhvataju i dve direktive o pravnim sredstvima: Direktivu 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primeni postupaka zaštite prava kod dodele ugovora o javnim nabavkama dobara i ugovora o javnim nabavkama radova (koji važe za „klasični sektor” i za koncesije obuhvaćene Direktivom 2014/23/EU) i Direktivu 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primeni pravila EU na postupke javnih nabavki subjekata koji obavljaju delatnost u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i telekomunikacija (sektor komunalnih usluga). Direktive o pravnim sredstvima sadrže zahteve za uspostavljanje delotvornih i nezavisnih postupaka zaštite prava protiv odluka iznad određenih graničnih vrednosti koje su doneli javni naručioc tokom dodele ugovora. Tela za zaštitu prava moraju biti nezavisna i opremljena odgovarajućim kapacitetom koji garantuje delotvornost i brzinu sistema u celini. Pored toga, u skladu sa načelom sudske zaštite na osnovu pravnog poretka EU, postojanje pravnih sredstava zahteva se i izvan oblasti primene ovih direktiva.

Poglavlje je otvoreno 13. decembra 2016. godine. EU je tada utvrdila sledeća tri merila koja Srbija treba da ispuni da bi ovo poglavlje bilo zatvoreno;

1. Srbija treba u potpunosti da **usklađi svoj nacionalni pravni okvir** sa pravnim tekovinama EU u vezi sa svim oblastima javnih nabavki, uključujući i svoje pravne propise o koncesijama i međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova iz pravila o javnim nabavkama.
2. Srbija treba da **uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete** na svim nivoima i preduzme odgovarajuće mere kako bi obezbedila pravilno sprovođenje i primenu nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti **na vreme pre pristupanja**. To naročito uključuje:
 - a) sprovođenje Strategije za razvoj javnih nabavki 2014–2018 kako bi Srbija poboljšala svoje administrativne kapacitete, naročito jačanjem kapaciteta Uprave za javne nabavke i obezbeđivanjem odgovarajuće obuke na svim nivoima za sve zainteresovane strane;
 - b) pripremu praktičnih alata za sprovođenje i praćenje (uključujući administrativna pravila, priručnike i standardnu ugovornu dokumentaciju);
 - c) jačanje mehanizama kontrole, uključujući i detaljno praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika uz prioritizaciju kontrola u osetljivim oblastima i procedurama;
 - d) efikasno funkcionisanje sistema pravnih sredstava;
 - e) mere koje se odnose na sprečavanje i borbu protiv korupcije i sukoba interesa u oblasti javnih nabavki kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.
3. Srbija treba da pokaže evidenciju o pravičnom i transparentnom sistemu javnih nabavki koji obezbeđuje vrednost za novac, konkurenciju i oštre zaštitne mere za borbu protiv korupcije.

Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu, ocenjuje Srbiju kao umereno pripremljenu u oblasti javne nabavke (ocena 3 na skali od 1 do 5, ista ocena dobijena je i 2015. godine). Tokom izveštajnog perioda ostvaren je ograničen napredak (ocena 3 na skali od 1 do 5), a napredak se naročito vidi u pokretanju novog portala javnih nabavki i jačanju administrativnih

kapaciteta Uprave za javne nabavke. Novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS", br. 91/2019) , koji je stupio na snagu u julu 2020. godine u velikoj meri usklađuje srpsko zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU.

Prema oceni Evropske komisije, Zakon o posebnim postupcima za projekte izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata („Službeni glasnik RS“, br. 9/2020) usvojen februara 2020. godine ozbiljno ugrožava efikasno sprovođenje zakona o javnim nabavkama. Zabrinjava rastući broj izuzeća od primene zakona o javnim nabavkama i veliki broj nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama koje je utvrdila Državna revizorska institucija (DRI). DRI je za 2020. godinu utvrdila da je suprotno propisima o javnim nabavkama potrošeno sredstava u iznosu od preko 128 milijardi dinara (oko 1,1 milijarde evra).¹⁶

Kao ključne preporuke za nastavak, Evropska komisija definiše da Srbija treba da:

obezbedi dalje potpuno usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, pre svega, tako što će usvojiti izmene i dopune zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i tako što će se postarati da projekti koji se finansiraju iz javnih fondova podležu postupcima javne nabavke;

obezbedi da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihovo sprovođenje ne ograničavaju konkurenciju neopravdano i da poštuju osnovna načela javne nabavke, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU.

nastavi da jača kapacitete Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javno-privatno partnerstvo i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda.

Najbitnije aktivnosti pred Srbijom su usklađivanje međudržavnih sporazuma kojima se zaobilazi sistem javnih nabavki u Srbiji. Takvi sporazumi postoje sa Kinom, Ruskom Federacijom, Ujedinjenim Arapskim Emiratima, Azerbejdžanom i Turskom.

Pored toga prioritet je i smanjivanje broja izuzetaka od primene pravila o javnim nabavkama, pre svega u domenu najvećih infrastrukturnih projekata. To podrazumeva značajne izmene ili čak stavljanje van snage Zakona o posebnim postupcima za projekte izgradnje linijskih infrastrukturnih objekata. S obzirom da je u toku proces usklađivanja drugih zakona¹⁷ sa ovim Zakonom, usklađivanje sa propisima EU i zahtevima iz procesa pristupanja će zahtevati dosta napora i vremena.

Naravno, bolja primena veće postojećeg zakonodavstva i smanjivanje vrednosti nepravilnosti u postupcima koje beleži DRI je glavni prioritet koji ne zahteva nikakvu regulatornu aktivnost.

Transparentni postupci javnih nabavki će građanima i privredi omogućiti da se ravnopravno takmiče za dodelu tih sredstava kao ponuđači uz efektivnu mogućnost zaštite svojih prava ukoliko smatraju da su ona u postupku povređena na bilo koji način. Prema podacima NALED¹⁸, prosečan broj ponuđača po jednoj javnoj nabaci je za poslednjih 15 godina pao sa 8,5 na samo 2,5 u 2019. godini.

Građanima će bolji sistem javnih nabavki omogućiti bolji kvalitet usluga koju dobijaju od države, za ista (a najverovatnije i za manja) sredstva potrošena iz državnog ili lokalnog budžeta, što će omogućiti veća izdvajanja za druge namene za koje sad nisu alocirana potrebna sredstva. Takođe, kvalitetan

¹⁶ Godišnji izveštaj o radu Državne revizorske institucije za 2020. godinu, str. 32-35. <https://www.dri.rs/dokumenti/godisnji-izvestaji-o-radu.93.html>

¹⁷ Poput Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima ("Sl. glasnik RS", br. 101/2015, 95/2018 - dr. zakon i 40/2021)

¹⁸ <https://www.naled.rs/vest-polovina-nabavki-samo-sa-jednim-ponudjajem-petina-bez-ponuda-4742>

sistem javnih nabavki smanjuje prostor za korupciju i omogućava gonjenje krivičnih dela vezanih za korupciju i zloupotrebu javnih sredstava.

Poglavlje 18 - Statistika

Korak u pregovorima	Datum kad je obavljen¹⁹
1. Skrining (eksplanatorni – bilateralni)	20-21.5.2014/ 25-26.11.2014.
2. EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	23.2.2017.
3. Srbija podnosi pregovaračku poziciju	februar 2018.
4. Otvoreno poglavlje i utvrđena merila za zatvaranje	10.12.2018.
5. Broj merila za zatvaranje	2
6. Poglavlje privremeno zatvoreno	
7. Ukupna ocena spremnosti za članstvo	Umereno spremna (ocena 3 na skali 1-5)

Sadržaj poglavlja

Pravne tekovine EU u pogledu statistike se sastoje skoro isključivo od propisa koji se direktno primenjuju u zemljama članicama, poput uredbi Evropskog parlamenta i Saveta i odluka i uredbi Komisije. Pravne tekovine u pogledu statistike takođe sadrže i širok spektar metodoloških priručnika u različitim statističkim domenima kao što su poljoprivreda, ekonomska i socijalna statistika. Međunarodni sporazumi ili međunarodni standardi, poput Kodeksa prakse evropske statistike, pružaju dalju osnovu za izradu statistike. Pravilima EU se zahteva da države članice umeju da izrađuju statističke podatke u skladu sa principima Kodeksa prakse evropske statistike i na osnovu profesionalne nezavisnosti, nepristrasnosti, pouzdanosti, transparentnosti i poverljivosti. Za metodologiju, izradu i diseminaciju statističkih informacija predviđena su zajednička pravila.

Poglavlje ima tri osnovna segmenta:

1. Statistička infrastruktura,
2. Klasifikacija i registri,
3. Sektorska statistika.

Poglavlje je otvoreno bez merila za otvaranje 18. decembra 2018. godine. Prilikom otvaranja poglavlja Evropska unija je utvrdila dva merila koje Srbija treba da ispuni kako bi zatvorila ovo poglavlje:

1. Srbija treba da dostavi ključne podatke nacionalnih računa u skladu sa Evropskim sistemom nacionalnih i regionalnih računa (ESA) 2010 i drugim relevantnim zahtevima zajedno sa potrebnim detaljnim opisom korišćene metodologije. Evrostat mora da verifikuje predstavljene podatke i opise i potvrdi postojanje odgovarajuće usklađenosti sa pravilima EU.
2. Srbija treba da predstavi Komisiji plan za prenos preostalih tabela iz Programa prenosa podataka ESA 2010 i metodološka pitanja koja još nisu sprovedena.

Prema oceni Evropske komisije iz 2021. „Srbija je umereno pripremljena u oblasti statistike (ocena 3 na skali 1-5, ista ocena dobijena je i 2015. godine). Sveukupno, tokom izveštajnog perioda ostvaren je izvestan napredak (ocena 3 na skali 1-5). Srbija je dobro napredovala u pripremi metodologije i

¹⁹ Nedostajući datum označava da taj korak još nije obavljen

tehničkih specifikacija za sledeći popis stanovništva, domaćinstava i stanova, iako je zbog pandemije bolesti COVID-19, popis odložen sa proleća 2021. godine za jesen 2022. godine. Dostavljanje statističkih podataka Evrostatu takođe je nastavilo da se poboljšava, kao i izrada makroekonomske statistike u skladu sa Evropskim sistemom računa (ESA) iz 2010. godine“.²⁰

Srbija treba da se fokusira da:

donese novi zakon o statistici radi povećanja nezavisnosti Republičkog zavoda za statistiku, sprovede popis stanovništva, domaćinstava i stanova u skladu sa relevantnim zakonodavstvom EU i međunarodnim standardima, dalje poboljša izradu makroekonomskih statističkih podataka u skladu sa Evropskim sistemom računa (ESA) iz 2010. godine.²¹

Srbija treba da donese novi Zakon o statistici i da unapredi administrativne kapacitete Republičkog zavoda za statistiku (pre svega zadrži postojeće stručnjake i angažuje dodatne), kao nosioca aktivnosti u oblasti statistike u Srbiji, i obezbedi njegovu profesionalnu nezavisnost.

Zvanična statistika predstavlja informacionu osnovu za vođenje bilo koje politike. Bilo koja politika koja nije zasnovana na realnim i pouzdanim statističkim podacima ne može dovesti do željenih efekata i ne može biti vođena na efikasan način. Kao članica EU, Srbija je u obavezi da dostavlja pouzdane podatke, lišene političkog upliva, kako bi politike EU koje uključuju i Srbiju mogle biti utvrđivane i vođene u skladu sa pravilima EU.

U narednom periodu se očekuje donošenje novog Zakona o statistici, koji bi vodio daljem usklađivanju sa pravilima EU u ovom domenu.

Građanima Srbije je pouzdana i (od političkog uticaja) nezavisna statistika od presudnog značaja kako bi mogli da donose sami racionalne odluke na ličnom planu, ali i prilikom ocene stanja i kretanja u državi, kao jednom od parametara prilikom glasanja na izborima (državnim i lokalnim).

²⁰ Godišnji izveštaj EK za 2021, str. 78

²¹ *Ibidem*, str. 78

Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava

	Koraci u pregovorima	Datum kad je obavljen ²²
1.	Skrining (eksplanatorni – bilateralni)	25-26.9.2013 / 9-10.12.2013.
2.	EU dostavlja pismo Srbiji (dostavlja listu merila)	25.7.2014.
3.	Broj merila za otvaranje	1
4.	EU usvaja izveštaj o ispunjenju merila za otvaranje i poziva Srbiju da podnese pregovaračku poziciju	jun 2016.
5.	Srbija podnosi pregovaračku poziciju	mart 2016
6.	Otvoreno poglavlje i utvrđena prelazna merila	18.7.2016.
7.	Broj prelaznih merila	50
8.	Ispunjavanje prelaznih merila i utvrđivanje merila za zatvaranje	
9.	Broj merila za zatvaranje	
10.	Poglavlje privremeno zatvoreno	
11.	Ukupna ocena spremnosti za članstvo	Izvestan nivo spremnosti (ocena 2 na skali 1-5)

Sadržaj poglavlja

U skladu sa članom 2. Ugovora o Evropskoj uniji, EU se zasniva na načelima ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, ravnopravnosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Ova načela zajednička su za države članice i države kandidati treba da ih poštuju. Član 3. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji i član 67. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije uspostavljaju oblast slobode, bezbednosti i pravde.

Politike EU u oblasti **pravosuđa** i osnovnih prava imaju za cilj da održe i dalje razviju Uniju u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Načelo vladavine prava i pravo na pravično suđenje, kako je navedeno u članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) i članu 47. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, propisuju da pravosuđe mora biti nezavisno i nepristrasno. To zahteva ozbiljnu posvećenost eliminisanju spoljnih uticaja na pravosuđe, nameni odgovarajućih finansijskih sredstava i obuci. Moraju se uspostaviti zakonske garancije za pravično suđenje.

Isto tako, države članice se moraju efikasno **boriti protiv korupcije** jer ona predstavlja pretnju stabilnosti demokratskih institucija i vladavini prava. Član 83. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije određuje nadležnost Unije da sačini minimum pravila za definisanje krivičnih dela i sankcija u oblasti korupcije. Konvencija o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica iz 1995. godine i Konvencija sačinjena na osnovu člana K.3 stav 2. tačka V Ugovora o Evropskoj uniji o borbi protiv korupcije u koju su umešani službenici Evropskih zajednica i država članica Evropske unije iz 1997. podrazumevaju da su za borbu protiv korupcije potrebne "delotvorne, srazmerne i preventivne" krivičnopravne sankcije. Neophodan je čvrst pravni okvir i pouzdane institucije koje bi podržale koherentnu politiku prevencije i sprečavanja korupcije.

Prema članu 6. Ugovora o Evropskoj uniji i praksi Suda pravde Evropske unije, EU poštuje **osnovna prava** koja su zagarantovana Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije i koja proizilaze iz ustavnih tradicija zajedničkih za države članice kao opštih načela prava EU. Shodno tome, ona su

²² Nadostajući datum označava da taj korak još nije obavljen

obavezujuća za institucije u Uniji u vršenju svojih ovlašćenja i za države članice kada primenjuju pravo EU (član 51. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije). Zaštita osnovnih prava pokriva tradicionalna građanska prava kao što su pravo na život, zabrana mučenja i ponižavajućeg postupanja, pravo na bezbednost i slobodu koja nameće stroga ograničenja u pogledu pritvora, sloboda veroispovesti, sloboda govora i sloboda udruživanja i okupljanja. EU takođe štiti osnovno pravo na privatnost i garantuje zaštitu podataka o ličnosti. Pravne tekovine EU takođe sadrže garancije za osiguranje jednakosti. Postoji opšta zabrana diskriminacije na raznim osnovama; mora se obezbediti jednakost između muškaraca i žena; mora se poštovati kulturna, verska i jezička različitost. Prava deteta iziskuju posebnu zaštitu; sadržina ovih prava može se izvući iz Konvencije UN o pravima deteta koju su ratifikovale sve države članice. U skladu sa članom 21. Povelje o osnovnim pravima EU, pripadnici nacionalnih manjina se ne smeju diskriminisati. Konačno, pravne tekovine EU u oblasti osnovnih prava sadrže niz važnih sudskih garancija.

Prava građana EU obuhvataju (između ostalog) i pravo da glasaju i da se kandiduju na izborima u Evropski parlament i na opštinskim izborima; pravo na slobodno kretanje i prebivanje u EU; i diplomatska i konzularna zaštita.

Pravila EU u ovoj oblasti se sastoje iz četiri osnovna segmenta (potpoglavlja):

- 1) Pravosuđe,
- 2) Borba protiv korupcije,
- 3) Osnovna prava,
- 4) Prava građana EU.

Skrining za ovo poglavlje je održan u periodu septembar-decembar 2013. godine, dakle pre nego što su pregovori zvanično otvoreni, u januaru 2014. godine.

Na osnovu skrininga, Evropska komisija je utvrdila da Srbija nije dostigla nivo usklađenosti sa pravilima EU da bi dobila poziv za podnošenje pregovaračke pozicije. Zbog toga je EK predložila, a države članice su jula 2014. godine prihvatile, utvrđivanje sledećeg merila za otvaranje poglavlja:

„Republika Srbija bi trebalo da usvoji jedan ili više detaljnih akcionih planova koji imaju usklađeni raspored, utvrđene jasne ciljeve i rokove, kao i neophodni institucionalni okvir i adekvatne procene troškova i finansijskih izdvajanja, u sledećim oblastima:

pravosuđe,
borba protiv korupcije,
osnovna prava.

Akcioni plan(ovi), kojim se uspostavlja reformski prioriteti Srbije, trebalo bi da se razvijaju kroz transparentan proces konsultacija sa svim relevantnim zainteresovanim stranama u cilju obezbeđivanja maksimalne podrške za njegovu implementaciju. U pripremi svog akcionog plana(ova), Srbija bi trebalo blisko da se konsultuje sa Komisijom, pribegava kada je to potrebno stručnom znanju država članica i da uzme u obzir preporuke date u Aneksu. Pored ovih preporuka, trebalo bi rešiti i druge identifikovane nedostatke u zemlji. Akcioni plan(ovi) bi trebalo da ima za cilj puno usaglašavanje Srbije sa zahtevima ovog poglavlja. On(i) će biti dokumenti smernice za naredne pregovore i Komisija može predložiti da Srbija podnese nove ili izmenjene akcione planove ukoliko se pojave problemi u toku pregovora u okviru ovog poglavlja.

Akcioni plan(ovi) za Poglavlje 23. takođe treba da odražava mere za obezbeđivanje transparentnih procedura za regrutovanje i napredovanje državnih službenika na osnovu zasluga.

Što se tiče oblasti osnovnih prava, akcioni plan iz te oblasti bi trebalo da se usredsredi na zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji i obuhvati suštinske mere u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika manjina, pristupa medijima i verskim službama na jezicima manjina, kao i mere koje osiguravaju adekvatnu zastupljenost u organima državne uprave. Srbija je pozvana da odražava neke od ovih mera u svom akcionom planu za Poglavlje 23. i pripremi ovaj relevantni akcioni plan najkasnije do kraja 2015. godine.“

Srbije je oktobra 2015. godine usvojila Akcioni plan za poglavlje 23, a u januaru 2016. godine, Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Srbija je marta 2016. godine predala Evropskoj uniji pregovaračku poziciju. EU je u junu 2016. godine usvojila izveštaj Evropske komisije o ispunjavanju merila za otvaranje poglavlja, na osnovu čega je poglavlje i otvoreno na trećoj MVK, održanoj 18. jula 2016. godine.

Prilikom otvaranja poglavlje u julu 2016. godine, EU je utvrdila 50 prelaznih merila koje Srbija treba da ispuni, kako bi EU pristupila utvrđivanju merila za zatvaranje ovog poglavlja. Zbog broja i obima prelaznih merila, ona su navedena u prilogu 2 uz ovaj papir.

U svom izveštaju za 2021. godinu Evropska komisija je ocenila da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti za primenu pravnih tekovina EU i evropskih standarda u ovoj oblasti (ocena 2 na skali od 1-5, ista ocena je dobijena i 2015. godine). Postignut je ograničen napredak tokom izveštajnog perioda. Ustavna reforma u cilju jačanja nezavisnosti pravosuđa ponovo je pokrenuta krajem 2020. godine, a skupštinska procedura je počela u proleće 2021. godine. Srbija je preduzela dalje napore u cilju okončanja ove procedure još ove godine. Sadašnji pravni okvir ne pruža dovoljne garancije protiv potencijalnog političkog uticaja na pravosuđe. Srbija ima veoma slabe rezultate u procesuiranju predmeta ratnih zločina. Sveukupno, ostaje da se preduzmu nedvosmisleni i odlučni koraci za sprečavanje i suzbijanje korupcije. Pravni okvir Srbije za osnovna prava je uglavnom uspostavljen, ali njegovo sprovođenje je nedosledno. Što se tiče slobode izražavanja, ostvaren je ograničen napredak usvajanjem i započinjanjem sprovođenja ograničenog broja mera iz Akcionog plana za Medijsku strategiju, dok su verbalni napadi na novinare od strane visokih funkcionera nastavljeni.²³

Glavne preporuke EK iz izveštaja za 2021. za narednu godinu (i naredni period generalno) su:

U delu **pravosuđa** Srbija treba da:

- jača nezavisnost sudstva i autonomiju tužilaštva, uključujući jačanje kroz izmene ustavnih i zakonodavnih odredbi vezanih za imenovanje, upravljanje karijerom i disciplinske postupke za sudije i tužioce;
- izmeni i dopuni zakone o Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca kako bi se oni osnažili da u potpunosti preuzmu svoju nezavisnu ulogu u proaktivnoj odbrani nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva u praksi, u skladu sa evropskim standardima;
- usvoji i sprovede sveobuhvatnu strategiju za ljudske resurse za celokupni pravosudni sektor i uspostavi jedinstveni i centralizovani sistem za upravljanje predmetima, što je neophodno za merljivo poboljšanje efikasnosti i delotvornosti pravosudnog sistema.

U delu vezanom za **borbu protiv korupcije** Srbija treba da:

- unapredi rezultate u pogledu istraga, optužnica i pravnosnažnih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, uključujući i oduzimanje imovine stečene krivičnim delom;

²³ Godišnji izveštaj EK za 2021, str. 19-20

nastavi da ostvaruje napredak u sprovođenju preporuka GREKO-a u vezi sa prevencijom korupcije;
usvoji i počne sa sprovođenjem nove strategije za borbu protiv korupcije podržanu uverljivim i realističnim akcionim planom, kao i efikasnim mehanizmom koordinacije.

U delu vezanom za **osnovna prava** Srbija treba da:

ojača institucije za ljudska prava, uključujući dodelu neophodnih finansijskih sredstava i ljudskih resursa;
usvoji i počne da sprovodi novu strategiju za borbu protiv diskriminacije; aktivno sprovodi istrage i donosi presude za krivična dela učinjena iz mržnje;
pokaže, kroz unapređeno prikupljanje podataka, konkretno poboljšanje širom zemlje u efektivnom ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina, uključujući, kad je reč o Romima, poboljšanje na osnovu ciljeva postavljenih Poznanjskom deklaracijom.²⁴

U domenu **slobode izražavanja**, kao posebno istaknutom delu osnovnih prava, u rešavanju trajnih nedostataka, Srbija treba da, bez odlaganja, sprovede svoju Medijsku strategiju i Akcioni plan na transparentan i inkluzivan način, poštujući slovo i duh ciljeva iz te strategije, i prioritarno se fokusirajući na:

unapređenje opšteg okruženja za slobodu izražavanja uzdržavanjem od verbalnih napada i pretnji novinarima od strane visokih zvaničnika; pored toga, obezbeđivanje da se po pretnjama i slučajevima fizičkog i verbalnog nasilja brzo postupa i da se oni javno osude;
obezbeđivanje blagovremenog sprovođenja Medijske strategije i jačanje medijskog pluralizma; to uključuje mere vezane za funkcionisanje i mandat REM-a, kako u izbornom (u svetlu preporuka ODIHR-a), tako i u vanizbornom periodu, kao i na javnim medijskim servisima;
obezbeđivanje blagovremenog sprovođenja Medijske strategije u pogledu transparentnog i pravičnog sufinansiranja medijskih sadržaja koji služe javnom interesu, kao i povećanje transparentnosti u vlasništvu medija i oglašavanju.

Iz priloženog se vidi da je ključni deo reformi u poglavlju 23 zapravo obezbeđivanje nezavisnosti pravosuđa putem izmena Ustava i zakona koji regulišu funkcionisanje pravosuđa (sudova i tužilaštva). Nezavisno pravosuđe je ključna tačka u borbi protiv korupcije (pogotovo visoke korupcije), organizovanog kriminala, kao i za zaštitu osnovnih prava građana Srbije uključujući pre svega slobodu izražavanja, kao možda najugroženije pravo u Srbiji. Bez nezavisnog, profesionalnog i efikasnog pravosuđa u drugim delovima ovog poglavlja, ali i u svim drugim poglavljima gde se zahteva sudska kontrola zakonitosti primene propisa, neće biti moguće napraviti suštinski napredak u usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa pravom EU i njegovo efikasno sprovođenje u Srbiji. Dokazivanje sposobnosti za efikasno sprovođenje prava EU u praksi u Srbiji će biti ključno merilo za zatvaranje u mnogim poglavljima u pregovorima.

Zbog ovoga, poglavlje 23 predstavlja možda i srž celog klastera Osnovna pitanja i od najvišeg je značaja sa same građane Srbije. Građani Srbije će biti ti koji će uživati pogodnosti bolje zaštite svojih prava (ljudskih, političkih, imovinskih...) ukoliko postoji nezavisno pravosuđe u Srbiji i trpeti posledice njegovog nepostojanja.

²⁴ Godišnji izveštaj EK za 2021, str. 20-38

Za poglavlje 23 i 24, kao najbitnija poglavlja u pregovorima, se vodi i poseban način izveštavanja, tako da Evropska komisija za ova dva poglavlja izveštava dva puta godišnje (na šest meseci).

Narodna Skupština je 30. novembra utvrdila tekst akta o promeni Ustava u domenu pravosuđa. Referendum o potvrđivanju akta o promeni Ustava u delu pravosuđa je zakazan za 16. januar 2022. godine.

Pored ove promene Ustava, Srbija će do momenta ulaska u častvo EU morati još (makar) jednom da menja Ustav kako bi omogućila prava koja EU garantuje svim građanima EU (četvrti segment ovog poglavlja). Tim pravima se omogućava aktivno i pasivno biračko pravo građanima EU koji imaju zakonito prebivalište u Srbiji, na izborima za Evropski parlament i na lokalnim izborima u Srbiji. U EU je ovo pitanje regulisano Direktivom Saveta 93/109/EZ od 6. decembra 1993. godine, kojom se detaljno uređuje ostvarivanje prava glasa i prava da se bude biran na izborima za Evropski parlament za građane EU s prebivalištem u državi članici čiji nisu državljani, i Direktivom Saveta 94/80/EZ od 19. decembra 1994. godine o detaljnom utvrđivanju ostvarivanja aktivnog i pasivnog biračkog prava građana EU sa prebivalištem u državi članici čiji državljani nisu, na lokalnim izborima. Ustav Srbije u članu 52 rezerviše pasivno i aktivno biračko pravo samo za državljane Srbije. Prema sadašnjim ustavnim pravilima (član 203 Ustava) i ova izmena će biti praćena referendumom građana.

Budući da su vezana, kao suštinska, može se očekivati da će države članice EU voditi računa da istovremeno donesu odluku o ispunjavanju prelaznih merila za poglavlja 23 i 24 i o utvrđivanju merila za zatvaranje oba poglavlja.

Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost

Koraci u pregovorima	Datum kad je obavljen ²⁵
1. Skringing (eksplanatorni – bilateralni)	2-4.10.2013 / 11-13.12.2013
2. EU dostavlja pismo Srbiji (dostavlja listu merila)	25.7.2014.
3. Broj merila za otvaranje	1
4. EU usvaja izveštaj o ispunjenju merila za otvaranje i poziva Srbiju da podnese pregovaračku poziciju	februar 2016.
5. Srbija podnosi pregovaračku poziciju	maj 2016.
6. Otvoreno poglavlje i utvrđena prelazna merila	18.7.2016.
7. Broj prelaznih merila	41
8. Ispunjavanje prelaznih merila i utvrđivanje merila za zatvaranje	
9. Broj merila za zatvaranje	
10. Poglavlje privremeno zatvoreno	
11. Ukupna ocena spremnosti za članstvo	Izvestan nivo spremnosti (ocena 2 na skali 1-5)

Sadržaj poglavlja

Politike EU imaju za cilj da održe i dalje razviju Uniju kao oblast slobode, bezbednosti i pravde. U vezi sa pitanjima kao što su granična kontrola, vize, spoljne migracije, azil, policijska saradnja, borba protiv organizovanog kriminala i terorizma, saradnja u oblasti borbe protiv droga, carinska saradnja i pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim stvarima, države članice treba da budu adekvatno opremljene kako bi na odgovarajući način sprovele sve veći okvir zajedničkih pravila.

Za ovo je pre svega potreban snažan i dobro integrisan administrativni kapacitet unutar organa za sprovođenje zakona i drugih relevantnih organa, koji mora da dosegne neophodne (EU) standarde. Profesionalna, pouzdana i efikasna policijska organizacija je od suštinske važnosti. Najdetaljniji deo politika EU vezanih za pravosuđe, slobodu i bezbednost predstavljaju Šengenske pravne tekovine, što podrazumeva uklanjanje unutrašnjih graničnih kontrola u EU. Međutim, kada je reč o novim državama članicama, znatni delovi Šengenskih pravnih tekovina se primenjuju nakon zasebne odluke Saveta koja će biti doneta (godinama) nakon pristupanja države kandidata. To znači da Srbija nakon ulaska u EU, neće odmah postati deo Šengenskog prostora već nekoliko godina nakon toga, kad ispuni odgovarajuće standarde, koje ispunjavaju i ostale države članice Šengenskog prostora. Kao primer koliko je zahtevan proces ulaska u Šengenski prostor i koliko je napora i vremena potrebno za to i nakon ulaska u članstvo EU, možemo videti na primeru Hrvatske, koja je krajem 2021. godine pri kraju postupka ulaska u Šengenski prostor. Hrvatska je članica EU od jula 2013. godine.

Poglavlje se sastoji iz 10 elemenata (potpoglavlja):

- 1) Migracije,
- 2) Azil,
- 3) Vizna politika,
- 4) Spoljne granice i Šengen,
- 5) Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima,
- 6) Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala,

²⁵ Nadostajući datum označava da taj korak još nije obavljen

- 7) Borba protiv terorizma,
- 8) Saradnja na planu borbe protiv droga,
- 9) Carinska saradnja,
- 10) Falsifikovanje evra.

Skrining za ovo poglavlje, kao i za poglavlje 23, je održan u periodu septembar-decembar 2013. godine, dakle pre nego što su pregovori zvanično otvoreni, januara 2014. godine.

Na osnovu skrininga, Evropska komisija je utvrdila da Srbija nije dostigla nivo usklađenosti sa pravilima EU da bi dobila poziv za podnošenje pregovaračke pozicije. Zbog toga je EK predložila, a države članice su jula 2014. godine prihvatile, utvrđivanje sledećeg merila za otvaranje:

„Republika Srbija bi trebalo da usvoji jedan ili više akcionih planova koji imaju usklađeni raspored, utvrđene jasne ciljeve i rokove, kao i neophodni institucionalni okvir i adekvatne procene troškova i finansijskih izdvajanja, u sledećim oblastima:

- Migracije,
- Azil,
- Vizna politika,
- Spoljne granice i Šengen,
- Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima,
- Policajska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala,
- Borba protiv terorizma,
- Saradnja na planu borbe protiv droga,
- Carinska saradnja,
- Falsifikovanje evra.

Kada je u pitanju Akcioni plan(ovi), trebalo bi izvršiti bliske konsultacije sa Komisijom i uzeti u obzir preporuke date u Aneksu. Pored ovih preporuka, potrebno je rešiti i druge identifikovane nedostatke u državi. Akcioni plan(ovi) bi trebalo da imaju za cilj puno usaglašavanje Srbije sa zahtevima ovog poglavlja. Oni će biti dokumenti smernice za naredne pregovore i Komisija može predložiti da Srbija podnese nove ili izmenjene akcione planove ukoliko se pojave problemi u toku pregovora u okviru ovog poglavlja.“

Srbije je oktobra 2015. godine usvojila Akcioni plan za poglavlje 24. Srbija je maja 2016. godine predala Evropskoj uniji pregovaračku poziciju. EU je u julu 2016. godine usvojila izveštaj Evropske komisije o ispunjavanju merila za otvaranje poglavlja, na osnovu čega je poglavlje i otvoreno na trećoj MVK, održanoj 18. jula 2016. godine.

Prilikom otvaranja poglavlja u julu 2016. godine, EU je utvrdila 41 prelazno merilo koje Srbija treba da ispuni, kako bi EU pristupila utvrđivanju merila za zatvaranje ovog poglavlja. Zbog broja i obima prelaznih merila, ona su navedena u **prilogu 3** uz ovaj papir.

U svom izveštaju za 2021. godinu Evropska komisija je ocenila da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti za primenu pravnih tekovina EU i evropskih standarda u ovoj oblasti (ocena 2 na skali od 1-5, ista ocena je dobijena i 2015. godine). Postignut je ograničen napredak tokom izveštajnog perioda. Srbija je kao tranzitna zemlja nastavila da značajno doprinosi upravljanju mešovitim migracionim tokovima ka EU imajući aktivnu i konstruktivnu ulogu i efikasno saradjujući sa svojim susedima i državama članicama EU. Takođe je nastavila delotvorno sprovođenje strategije integrisanog upravljanja granicama iz pratećeg akcionog plana. Srbija tek treba da ostvari uverljive

rezultate u pogledu delotvornih istraga, gonjenja i pravosnažnih presuda u predmetima u vezi sa teškim i organizovanim kriminalom, i da se dodatno usaglasa sa viznom politikom EU.²⁶

U narednom periodu Srbija treba naročito:

- da poveća tehničke, finansijske i kadrovske kapacitete Tužilaštva za organizovani kriminal za obavljanje njegovih dužnosti;
- da izmeni svoj Krivični zakonik s ciljem efektivne inkriminacije nedozvoljene trgovine oružjem;
- da usvoji Šengenski akcioni plan obezbeđivanjem dovoljnog učešća svih relevantnih vladinih institucija;
- da se uzdrži od daljeg odstupanja od vizne politike EU i da preduzme konkretne korake kako bi se u potpunosti uskladila s njom.²⁷

Kad je u pitanju **borba protiv organizovanog kriminala** Srbija tek treba da ostvari uverljive rezultate u pogledu delotvornih istraga, gonjenja i pravosnažnih presuda u predmetima u vezi sa teškim i organizovanim kriminalom, uključujući finansijske istrage koje vode do rezultata u pogledu zamrzavanja i oduzimanja imovine stečene kriminalom. **Broj osuđujućih presuda za organizovani kriminal se smanjio u poređenju sa 2019. godinom.** Srbija treba da prilagodi svoj pristup i preusmeri ga sa pojedinačnih slučajeva na strategiju usmerenu protiv organizacija, i sa fokusiranja na slučajeve malog ili srednjeg značaja na slučajeve visokog ranga sa ciljem razbijanja velikih i međunarodno rasprostranjenih organizacija i zaplene imovine. Srbija treba da uloži jače napore za otklanjanje nedostataka i da:

- poveća vidljive rezultate u pogledu istraga, krivičnog gonjenja i osuđujućih presuda u slučajevima teškog i organizovanog kriminala, uključujući slučajeve pranja novca, na osnovu sistematskog praćenja tokova novca i efikasnog korišćenja posebnih istražnih mera za prikupljanje relevantnih dokaza;
- sistematski poveća zaplenu i oduzimanju imovine stečene krivičnim delima, što uključuje i oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim delima ili njenog ekvivalenta i sistemsku upotrebu proširenog oduzimanja;
- obezbedi jasno razdvajanje ovlašćenja i propisa u vezi sa presretanjem komunikacija za krivične istrage, s jedne strane, i za bezbednosne potrebe, s druge strane. Ispunjavanje prelaznih merila u ovom poglavlju je uslov za utvrđivanje merila za zatvaranje pregovora. Ispunjavanje prelaznih merila u ovom, kao i u poglavlju 23, predstavlja uslov da bi Srbija mogla da zatvori bilo koje drugo poglavlje.²⁸

U ovom poglavlju se po značaju, u širem regionalnom i kontinentalnom kontekstu, izdvaja borba protiv organizovanog kriminala, kao jednom od najvećeg problema Zapadnog Balkana i Srbije. Ovo je posebno apostrofirano u Godišnjem izveštaju i posebno se prati. U ovom segmentu se pre svega očekuje da se primenjuje postojeće zakonodavstvo i pokažu praktični rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala, pre svega zaplenom imovine i konačnim presudama, u slučajevima koji imaju međunarodni značaj. Ipak potrebno je izmeniti Zakon o policiji kako bi se garantovala operativna nezavisnost policije od Ministarstva unutrašnjih poslova. Time bi se dovelo do depolitizacije istraga i krivičnih istraga, što danas nije slučaj. Od napretka u borbi sa organizovanim

²⁶ Godišnji izveštaj EK za 2021. godinu, str. 46

²⁷ Godišnji izveštaj EK za 2021. godinu, str. 46

²⁸ Ibidem, str. 46-47

kriminalom, će umnogome zavisiti napredak u pregovorima u poglavlju 24. Borba protiv droga je direktno vezana sa pitanjem organizovanog kriminala. Suzbijanje organizovanog kriminala i trgovine narkoticima je od životne važnosti za svakog građanina Srbije.

Poglavlje 32 – Finansijska kontrola

Korak u pregovorima	Datum kad je obavljen ²⁹
1. Skrining (ekspanatori – bilateralni)	17.10.2013/ 26.11.2013.
2. EU dostavlja pismo Srbiji (poziv da podnese poziciju)	2.6.2014.
3. Srbija podnosi pregovaračku poziciju	jul 2014.
4. Otvoreno poglavlje i utvrđena merila za zatvaranje	14.12.2015.
5. Broj merila za zatvaranje	4
6. Poglavlje privremeno zatvoreno	
7. Ukupna ocena spremnosti za članstvo	Umereno spremna (ocena 3 na skali 1-5)

Sadržaj poglavlja

Ovo poglavlje sadrži dve glavne oblasti politike: (a.) interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ) i eksterna revizija i (b.) zaštita finansijskih interesa EU i zaštita evra od falsifikovanja.

U prvoj oblasti politike nema propisa EU koji zahtevaju transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo ili direktno važeće propise. Umesto toga, država kandidat bi trebalo da usvoji međunarodno dogovorene standarde interne kontrole i dobre prakse EU, širom celog javnog sektora, kao i standarde spoljne revizije, kao što je definisano od strane Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).

Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ) je integralni deo nacionalnog upravljanja javnim finansijama. IFKJ je sveobuhvatan koncept koji se odnosi na čitav javni budžet, naročito prihode i rashode centralne vlade i inostrane fondove. IFKJ koncept je zasnovan na tri principa:

- 1.) decentralizovana upravljačka odgovornost podržana finansijskim upravljanjem i kontrolom (FUK) sistema,
- 2.) funkcionalno nezavisna unutrašnja revizija i
- 3.) centralizovano usklađivanje metodologija i standarda koji se odnose na FUK i unutrašnju reviziju (kojom rukovodi Centralna jedinica za usklađivanje).

Države kandidati su u obavezi da sprovedu IFKJ na nivou čitavog javnog sektora. Od države kandidata se očekuje da usvoje i primene IFKJ dokument politike i akcioni plan, kao i IFKJ zakonodavni okvir, te da uspostave i održavaju nacionalne strukture i administrativne kapacitete za primenu IFKJ. Što se tiče eksterne revizije, od zemlje kandidata se očekuje da poštuje norme definisane od strane INTOSAI – posebno deklaracije iz Lime i Meksika, koji predviđaju funkcionalnu, institucionalnu i finansijsku nezavisnost državne revizorske institucije, kao i da sprovedu reviziju finansija i poslovanja, u skladu sa INTOSAI standardima.

Što se tiče područja koje se odnosi na drugu politiku i zaštitu finansijskih interesa EU, član 325. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) zahteva od država članica da preduzmu jednake mere u suprotstavljanju prevarama koje utiču na finansijske interese Unije kao što čine u borbi protiv prevara koje utiču na nacionalne finansijske interese, uključujući i koordinaciju njihovih akcija kroz

²⁹ Nadostajući datum označava da taj korak još nije obavljen

blisku i redovnu saradnju nadležnih organa i Komisije. Zaštita finansijskih interesa EU obuhvata i krivično pravnu zaštitu kroz usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Konvencijom o zaštiti finansijskih interesa Evropske unije (ZFI konvencija) i njena tri protokola, kao i operativnu saradnju između nadležnih organa država članica i Komisije. Države članice moraju imati kapacitete da efikasno saraduju sa Evropskom komisijom i da prenesu informacije o svim sumnjivim slučajevima nepravilnosti i prevare. Države članice takođe su dužne da pomognu i saraduju na licu mesta pri proverama koje sprovode službe Komisije. Neke od ovih pravnih tekovina direktno se primenjuju u državama članicama, te je transpozicija nepotrebna. Da bi se olakšala neophodna saradnja budućih država članica, od kandidata se traži da imenuje nacionalnu koordinacionu službu za borbu protiv prevara - AFKOS (eng. Anti-fraud Coordination Service - AFCOS) kao kontakt tačku za Komisiju, pre pristupanja.

Kada je u pitanju zaštita evra od falsifikovanja, ovo poglavlje se bavi nekaznenim aspektima zaštite, dok se poglavlje 24. tiče kaznenih aspekata. Ženevska konvencija o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine navodi opšte principe, koji su dodatno opisani u relevantnim pravnim tekovinama. Ovo uključuje, između ostalog, zabranu metala ili apoena sličnim evro kovanicama, procedure prikupljanja, čuvanja i razmene informacija o falsifikatima, obavezu finansijskih institucija da provere autentičnost, povuku falsifikate i pošalju ih na analizu, kao i saradnju na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Dakle, kao što je rečeno, ovo poglavlje se sastoji od dva osnovna elementa (potpoglavlja):

1. interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ) i eksterna revizija i
2. zaštita finansijskih interesa EU i zaštita evra od falsifikovanja.

Poglavlje 32 je bilo prvo poglavlje koje je Srbija otvorila, 14. decembra 2015. godine, na drugoj Međuvladinoj konferenciji. Istog dana je otvoreno i poglavlje 35 Ostala pitanja.

U Zajedničkoj poziciji država članica EU na ovoj MVK, utvrđena su četiri merila za zatvaranje koje Srbija treba da ispuni:

1. Srbija treba da izmeni pravni okvir kako bi obezbedila koherentnost zakonodavstva u oblasti IFKJ. Srbija treba da sprovodi zakonodavstvo u oblasti IFKJ, kao i osnovne politike i obezbedi dovoljne administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou, u fondovima za socijalno osiguranje i u javnim preduzećima. Srbija treba da osigura da funkcija centralizovane budžetske inspekcije bude usklađena sa zahtevima IFKJ.
2. Državna revizorska institucija (DRI) treba da funkcioniše u skladu sa standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), uključujući finansijsku, funkcionalnu i institucionalnu nezavisnost, sprovođenje finansijske revizije i revizije svrsishodnosti i obezbeđujući dovoljne administrativne kapacitete.
3. Srbija treba da obezbedi delotvornu i efikasnu koordinaciju aktivnosti za suzbijanje nepravilnosti i prevara i saradnju sa Komisijom kako bi garantovala izvršavanje budućih obaveza koje proističu iz člana 325, stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i primenu odredbi Uredbe (EU, EVROATOM) broj 883/2013 o istragama koje sprovodi Evropski biro za borbu protiv prevara (eng. European Anti-fraud Office - OLAF) i Uredbe (EZ) broj 2185/96 o proverama i inspekcijama na terenu koje sprovodi Komisija, a posebno obaveze pružanja pomoći inspektorima Komisije. Srbija u nacionalnom zakonodavstvu treba da obezbedi postojanje obaveze čuvanja dokaza. Srbija treba da obezbedi sveobuhvatnu pravnu osnovu i dovoljan operativni kapacitet za svoju nacionalnu jedinicu za koordinaciju suzbijanja zloupotrebe i prevara. Srbija treba da pokaže „rezultate primene“ (track record), u

saradnji sa Komisijom u vezi sa prijavljenim nepravilnostima i istragama koje se odnose na fondove EU.

4. Srbija treba da ratifikuje i sprovedi međunarodnu Ženevsku konvenciju o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine, uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU o proveru autentičnosti kovanica evra i postupanju sa kovanicama evra koje nisu podobne za optičaj i o proveru autentičnosti novčanica evra. Srbija treba da obezbedi dovoljne administrativne kapacitete u centru za tehničku analizu.

Prema oceni Evropske komisije iz 2021. „Srbija je umereno pripremljena u oblasti statistike (*ocena 3 na skali 1-5, ista ocena je dobijena i 2015. godine*), a u izveštajnom periodu (2020-2021) je ostvaren dobar napredak“ (*ocena 4 na skali 1-5*). Preporuke Komisije iz 2021. godine su većim delom sprovedene. Razvijen je novi srednjoročni pristup internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (IFKJ). On je u skladu sa Zakonom o planskom sistemu. Pored toga, na osnovu naučenih lekcija iz pilot projekata o upravljačkoj odgovornosti iz 2019. godine, razvijene su sve relevantne smernice i započeta je implementacija. Takođe, smernice za prijavljivanje nepravilnosti i postupanje sa izuzecima su ažurirane 2020. godine. Međutim, potreban je dalji rad na uspostavljanju sveobuhvatnog sistema za otkrivanje i postupanje sa nepravilnostima. Uopšteno posmatrano, potrebno je uložiti dodatne napore da se upravljačka odgovornost ugradi u administrativnu kulturu i da se ojača funkcionisanje unutrašnje kontrole i interne revizije. Politička podrška na visokom nivou je i dalje ključna za neophodan prelazak na upravljanje učinkom i implementaciju reformi IFKJ u celom javnom sektoru.³⁰

U narednoj godini Srbija treba da se fokusira da:

- osigura punu usklađenost pravnog osnova IFKJ sa horizontalnim pravnim okvirom;
- započne sa sprovođenjem strukovnih pregleda sistema (*eng. peer review*) interne revizije u okviru korisnika javnih sredstava;
- uspostavi efikasnu funkciju interne revizije u svim centralnim budžetskim institucijama.³¹

Iz navedenog proizlazi da Srbiji predstoji rad na jačanju procedura, ali i administrativnih kapaciteta za sprovođenje interne finansijske kontrole i dalje jačanje Državne revizorske institucije (DRI) za sprovođenje eksterne kontrole. Ovo poglavlje je u direktnoj vezi sa poglavljem 5 Javne nabavke, budući da sve nepravilnosti u javnim nabavkama, treba da budu uočene tokom interne i eksterne revizije uključujući i svrsishodnost samih javnih nabavki. Dakle, prema pravilima EU ne ocenjuje se samo da li je zakon sproveden proceduralno kako treba, već i da li je sama javna nabavka naručena u skladu sa zakonom i principom svrsishodnosti. Poglavlje predstavlja i osnovu za borbu protiv korupcije (posebno u sprovođenju javnih nabavki). Borba protiv korupcije je sastavni deo poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava.

³⁰ Godišnji izveštaj EK za 2021. godinu, str. 81

³¹ *Ibidem*

Prilog 1. Klasteri i poglavlja prema novoj Metodologiji

Klasteri	Bold - otvorena poglavlja. Bold, podvučena - poglavlja sa prelaznim merilima. <u>Podvučena - podneta pregovaračka pozicija</u> ali još nisu otvorena.
1. Fundamentalna pitanja Srbija (otvorila 5/5)	23 – Pravosuđe i osnovna prava 24 – Pravda, sloboda i bezbednost Ekonomski kriterijum Funkcionisanje demokratskih institucija Reforma državne uprave 5 – Javne nabavke 18 – Statistika 32 – Finansijska kontrola
2. Unutrašnje tržište Srbija (otvorila 4/9) Srbija predala pregovaračke pozicije u poglavljima 2 i 3 Srbija podnela pregovaračke pozicije u poglavljima 2 i 3	1 – Slobodno kretanje robe <u>2 – Sloboda kretanja radnika</u> <u>3 – Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga</u> 4 – Slobodno kretanja kapitala 6 – Pravo privrednih društava 7 – Pravo intelektualne svojine 8 – Politika konkurencija 9 – Finansijske usluge 28 – Zdravstvena zaštita i zaštita potrošača
3. Konkurentnost i inkluzivni rast Srbija (otvorila 5/8) Srbija podnela pregovaračke pozicije u poglavljima 10, 16 i 19	<u>10 – Informaciono društvo i mediji</u> <u>16 – Oporezivanje</u> 17 – Ekonomska i monetarna unija (EMU) <u>19 – Socijalna politika i zapošljavanje</u> 20 – Preduzetništvo i industrijska politika 25 – Nauka i istraživanje 26 – Obrazovanje i kultura 29 – Carinska unija
4. Zelena agenda i održivo povezivanje Srbija (otvorila 4/4)	14 – Transportna politika 15 – Energetika 21 – Trans-evropske mreže (TEN) 27 – Životna sredina i klimatske promene
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija Srbija (otvorila 2/5)	11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika 13 – Ribarstvo 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33 – Finansijska i budžetska pitanja
6. Spoljni odnosi Srbija (otvorila 1/2)	30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

Poglavlje 34 Institucije u ovom trenutku nije predmet pregovora.

Poglavlje 35 Ostala pitanja nije deo ni jednog klastera, ali Srbija je tu dobila 36 prelaznih merila.

Prilog 2. Prelazna merila za poglavlja 23 Pravosuđe i osnovna prava

1. Srbija treba da obezbedi delotvorno, neposredno i stalno praćenje sprovođenja Akcionog plana u oblasti pravosuđa i osnovnih prava kroz jak i multidisciplinarni mehanizam, kojim se po potrebi mogu aktivirati korektivne mere, naročito vodeći računa o adekvatnosti ljudskih i finansijskih resursa, institucionalnom kapacitetu, zahtevima za obuke, poštovanju utvrđenih krajnjih rokova, stvarnom dijalogu sa civilnim društvom i adekvatnom razmatranju njihovih predloga.

Pravosuđe

2. Srbija sprovodi svoju Nacionalnu strategiju reforme pravosuđa (2013–2018) i Akcioni plan obezbeđujući potpunu usklađenost sa Akcionim planom za Poglavlje 23. Srbija procenjuje uticaj Strategije krajem 2018. godine i po potrebi preduzima korektivne mere. Srbija obezbeđuje praćenje preporuka iz Funkcionalne analize i sprovodi novu Funkcionalnu analizu početkom 2018. godine.

Srbija treba da jača nezavisnost pravosuđa. Naročito,

3. Srbija usvaja nove odredbe Ustava, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije, u skladu sa evropskim standardima i na osnovu obimnog i sveobuhvatnog procesa konsultacija. Srbija potom menja i dopunjuje i sprovodi Zakon o uređenju sudova, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca, kao i Zakon o Pravosudnoj akademiji.
4. Srbija uspostavlja pregled rezultata na putu sprovođenja pravičnog i transparentnog sistema koji se zasniva na vrednovanju rada pri napredovanju sudija i uključujući i zapošljavanje, kao i na vrednovanju rada i unapređenju sudija i tužilaca na osnovu periodičnih procena o uspešnosti njihovog rada (uključujući viši nivo).
5. Srbija obezbeđuje odgovarajući administrativni kapacitet za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca i obezbeđuje im sopstveni budžet. Srbija uspostavlja efikasan mehanizam koji omogućava Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca da reaguje protiv političkog mešanja i uspostavi mehanizam praćenja za puno poštovanje sudskih odluka, kao i uzdržavanja od javnih komentara kada je u pitanju rad sudova koji dolaze od vladinih zvaničnika i političara.

Srbija treba da jača nepristrasnost i odgovornost pravosuđa. Naročito,

6. Srbija uspostavlja koherentan proceduralni okvir i neophodne IKT (Informacione i komunikacione tehnologije) alate koji obezbeđuju raspodelu predmeta metodom slučajnog određivanja u svim sudovima i tužilaštvima. Srbija obezbeđuje da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca imaju alate za praćenje raspodele predmeta metodom slučajnog određivanja.
7. Srbija obezbeđuje da sudije budu u potpunosti odgovorne za obezbeđivanje početnih rezultata kada je u pitanju korišćenje sistema izjava o prihodima i imovini kao efikasnog sredstva za utvrđivanje neobjašnjivog bogatstva, podizanja svesti o tome i strogoj primeni pravila o sukobu interesa, promovisanje i kontrolu poštovanja etičkog kodeksa, izbegavanje koncepta zloupotreba funkcionalnog imuniteta, obezbeđivanje redovne inspekcije od strane nezavisnih inspeksijskih tela kada je u pitanju rad sudija i tužilaca.
8. Srbija obezbeđuje delotvoran disciplinarni sistem sa svim garancijama za pravično suđenje, pravom na pobijanje odluka i sankcija, kao i efikasnim izvršenjem sankcija.

Srbija treba da unapredi profesionalizam, stručnost i efikasnost pravosuđa. Naročito,

9. Srbija obezbeđuje da Pravosudna akademija usvoji višegodišnji program rada, pokrivajući ljudske i finansijske resurse i dalji razvoj programa obuke. Srbija takođe obezbeđuje održivo i dugoročno rešenje finansiranja Pravosudne akademije, primenjuje kvalitetan mehanizam kontrole i redovno i efikasno ocenjuje uticaj obuke. Srbija obezbeđuje da se potrebe za obukom vrednuju kao deo vrednovanja rada sudija i tužilaca.
10. Srbija vrši sveobuhvatno vrednovanje rada svoje sudske i tužilačke mreže, sa fokusom na troškovima i raspodeli sredstava, efikasnosti, obimu posla i pristupa pravdi pre preduzimanja bilo kakvih daljih koraka u razvoju sudske i tužilačke mreže.
11. Srbija usvaja i primenjuje strategiju kadrovskih resursa za celokupno pravosuđe, koja vodi ka merljivom unapređenju raspoređivanja obima posla, efikasnosti i efektivnosti pravosudnog sistema.
12. Srbija sprovodi svoj nacionalni program za smanjenje broja zaostalih predmeta, uključujući podsticanje upotrebe raznih alternativnih mehanizama za rešavanje sporova i formira inicijalnu evidenciju održivog smanjenja broja zaostalih sudskih slučajeva.
13. Srbija usvaja i primenjuje novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju i formira inicijalnu evidenciju povećanja broja izvršenja u građanskim i komercijalnim slučajevima. Srbija prati sistem izvršenja i razvija dalje mere gde je to potrebno.
14. Srbija uvodi i razvija koherentan elektronski portal e-Pravosuđa omogućujući sistematizovanu i automatizovanu razmenu informacija kroz celokupan sudski sistem i kancelarije javnih tužilaca, elektronsku dodelu slučajeva i razvijanje i korišćenje zdravih statističkih kapaciteta (u skladu sa smernicama CEPEJ-a o pravosudnim statistikama) kako bi se, između ostalog, omogućilo merenje prosečnog trajanja sudskih postupaka. Srbija obezbeđuje odgovarajuću obuku za korisnike sistema.
15. Srbija obezbeđuje kvalitativno unapređenje konzistentnosti jurisprudencije, uključujući obezbeđivanje lakog pristupa za sve sudove preko elektronske baze podataka i njihovu objavu u razumnom vremenskom periodu.

Srbija treba da unapredi procesuiranje slučajeva domaćih ratnih zločina. Naročito,

16. Srbija delotvorno sprovodi mere iz Nacionalne strategije u podršci istragama, gonjenjima i presudama za ratne zločine. Srbija istovremeno prati primenu, procenjuje njen uticaj i revidira je.
17. Srbija usvaja i efikasno primenjuje Tužilačku strategiju za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina; Srbija prati primenu strategije i procenjuje njen uticaj, kad je to potrebno i primereno.
18. Srbija osnažuje svoja istražna, tužilačka i pravosudna tela obezbeđujući proaktivniji pristup kao i poverljivost istraga, predviđajući obuke za sve nove i trenutne zaposlene, unapređujući sistem za zaštitu svedoka i podršku žrtvama, kao i obezbeđujući prava žrtava i pristup pravdi bez diskriminacije;
19. Srbija dokazuje delotvorno sprovođenje adekvatnih istraga optužbi i jednak tretman osumnjičenih, ne dajući utisak da je bilo ko iznad zakona, bez obzira na njihovu nacionalnost, etničku pripadnost ili da li se radi o žrtvama; Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju svih istraga, gonjenja i presuda većeg broja slučajeva, uključujući slučajeve protiv osumnjičenih visokog profila, kao i slučajeve koji su prosleđeni Srbiji iz MKSJ. Srbija obezbeđuje proporcionalnost krivičnih presuda i politiku kažnjavanja u skladu sa standardima međunarodnog krivičnog zakona.
20. Srbija ostvaruje konstruktivnu saradnju sa susednim zemljama u otkrivanju i određivanju/utvrđivanju sudbine nestalih lica ili njihovih ostataka, uključujući brzu razmenu informacija. Srbija ostvaruje

značajnu regionalnu saradnju i dobre susedske odnose u rešavanju pitanja ratnih zločina izbegavajući sukobe u pogledu nadležnosti i starajući se o tome da se krivično gonjenje za ratne zločine vrši bez diskriminacije. Sva nerešena pitanja u vezi sa ovim moraju se u potpunosti rešiti;

21. Srbija u potpunosti saraduje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (uključujući potpuno prihvatanje i primenu svih presuda i odluka) kao i sa Mehanizmom za međunarodne krivične sudove.

Borba protiv korupcije

22. Srbija primenjuje Akcioni plan kao deo Nacionalne strategije u borbi protiv korupcije za period 2013 – 2018. Striktno se nadgleda primena i preduzimanje korektivnih mera kada je to potrebno. Srbija će sprovesti procenu uticaja svojih rezultata 2018. godine.

Srbija treba da osnaži preventivne mere u borbi protiv korupcije. Naročito,

23. Srbija sprovodi sveobuhvatnu procenu svog zakonodavstva u poređenju sa Pravnim tekovinama EU i Konvenciji UN za borbu protiv korupcije i tamo gde je potrebno vrši izmene svog zakonodavstva. Srbija prati sve preporuke GREKO .
24. Vlada Republike Srbije je angažovana da u konstruktivnom odnosu sa Savetom za borbu protiv korupcije, ozbiljno razmatra preporuke istog i u najvećoj meri ih uzima u obzir.
25. Srbija usvaja novi Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije (ABPK) obezbeđujući joj jasan i snažan mandat. Srbija obezbeđuje ABPK-u svu neophodnu nezavisnost, prijem adekvatnih finansijskih i kadrovskih sredstava kao i obuke uz veoma dobru povezanost sa ostalim relevantnim organima (uključujući pristup njihovim bazama podataka). Srbija obezbeđuje da svi organi koji ne dostave svoje izveštaje i uskrate saradnju ABPK za to i odgovaraju.
26. Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju koja pokazuje povećanje broja uočenih i rešenih slučajeva konflikta interesa, uključujući i sankcije za odvracanje. Srbija obezbeđuje obuke i vrši osveščivanje u cilju obezbeđivanja što boljeg razumevanja koncepta na svim nivoima.
27. Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju efikasne primene prijave imovine i sistem verifikacije, uključujući i kaznene mere za odvracanje u slučajevima neusaglašenosti kao i odgovarajuće praćenje mera (uključujući i temeljne istrage tamo gde je to potrebno) u slučajevima gde prijavljena imovina ne odgovara realnom stanju.
28. Srbija radi na izmenama svog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i radi na osnaživanju nezavisnosti i administrativnih kapaciteta relevantnih nadzornih organa, posebno Državne revizorske institucije i Republičke izborne komisije. Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju adekvatne primene zakona, uključujući i mere za odvracanje tamo gde je to potrebno.
29. Srbija vrši izmene svog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ojačava administrativni kapacitet kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđuje obuku o rukovanju pristupa zahtevima za informacije i inicijalnu evidenciju unapređenog pristupa informacijama, obuhvatajući, u smislu poslova privatizacije, aktivnosti državnih preduzeća, postupke javnih nabavki, javne potrošnje i donacije političkim strankama iz inostranstva.
30. Srbija angažuje i upravlja karijerama državnih službenika na bazi jasnog i transparentnog kriterijuma, sa akcentom na vrednovanje i pokazane veštine. Srbija razvija i koristi mehanizam za efikasnu primenu Kodeksa ponašanja državnih službenika. Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju primenjenih sankcija u slučajevima kršenja pomenutog Kodeksa. Srbija obezbeđuje sprečavanje korupcije kroz uvođenje efikasnog internog sistema kontrole i osnaživanja odgovornosti rukovodilaca u javnom sektoru.

31. Srbija efikasno primenjuje novi Zakon o zaštiti uzbunjivača i prati njegovu primenu.
32. Srbija primenjuje i ocenjuje uticaj mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u ugroženim područjima (zdravstveni sektor, porezi i carine, obrazovanje, lokalne vlasti, proces privatizacije, javne nabavke i policija), preduzima korektivne mere gde je potrebno i organizuje inicijalnu evidenciju mogućeg umanjenja stepena korupcije u navedenim područjima.

Srbija treba da osnaži represivne mere u borbi protiv korupcije. Naročito,

33. Srbija radi na analizi svoje organizacione strukture i organa pre izmene Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela. Srbija posvećuje posebnu pažnju izgradnji kapaciteta tužilaštva i policije i obezbeđuje neophodnu finansijsku i kadrovsku podršku i obuku. U značajnoj meri se unapređuje međugencijska saradnja i razmena obaveštajnih podataka na siguran i bezbedan način.
34. Srbija uspostavlja inicijalnu evidenciju efikasnih i efektivnih istraga (uključujući finansijske istrage), gonjenja, presude i konfiskaciju imovine u slučaju korupcije, uključujući i slučajeve visokog profila. Srbija primenjuje politiku nulte tolerancije curenja informacija u vezi sa planiranim ili tekućim korupcijskim istragama i obezbeđuje sankcionisanje ukoliko dođe do takvih situacija.
35. Srbija revidira svoj Krivični zakonik i obezbeđuje efikasan ishod u rešavanju privrednih krivičnih slučajeva a posebno u krivičnim delima "zloupotrebe položaja odgovornog lica".

Osnovna prava

Srbija treba da osnaži efikasnu primenu ljudskih prava. Naročito,

36. Srbija dodatno dopunjuje Zakon o zaštitniku građana u cilju osnaživanja nezavisnosti i u skladu sa međunarodnim standardima. Srbija osnažuje institucionalni kapacitet svoje strukture Zaštitnika građana, uključujući Nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Srbija aktivno i kontinuirano pruža javnu podršku relevantnim nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava.
37. Srbija primenjuje sve preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) i ulaže u poboljšanje infrastrukture i uslova života u zatvorima (uključujući zdravstvenu zaštitu), pritvorskim centrima i psihijatrijskim ustanovama. Srbija aktivno radi na smanjenju pretrpanosti i sprovodi obučavanje i aktivnosti u pogledu podizanja nivoa svesti o pravima lica u pritvoru.
38. Srbija u potpunosti poštuje nezavisnost medija, primenjujući nulti stepen tolerancije kada se radi o pretnjama i napadima na novinare i stavlja prioritet na krivične istrage kad god se desi takav slučaj. Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju napretka u radu „Komisije za razmatranje činjenica koje su pribavljene u istragama koje su objavljene u ubistvima novinara” uključujući dodatne istrage, efikasna gonjenja i preventivne mere za učinioce.
39. Kroz primenu Strategije za razvoj sistema javnog informisanja, Srbija preduzima aktivne mere u reformisanju svog medijskog okruženja kreirajući time ohrabrujuće okruženje za slobodno izražavanje, zasnovano na transparentnosti (uključujući i vlasništvo nad medijima), integritet i pluralizam.
40. Srbija primenjuje Strategiju i akcioni plan u borbi protiv diskriminacije i usvaja izmene Zakona o zabrani diskriminacije u skladu sa pravnim tekovinama EU. Srbija obezbeđuje adekvatan institucionalni kapacitet za njihovu primenu. Srbija pažljivo prati uticaje ova dva instrumenta - i u pogledu punog poštovanja prava LGBTI lica – preduzimajući korektivne mere gde je potrebno.

41. Srbija usvaja novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti i novu Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima. Srbija obezbeđuje adekvatan institucionalni kapacitet za primenu plana kao i za primenu Nacionalne strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti. Srbija pažljivo prati njihov uticaj i preduzima preventivne mere tamo gde je to potrebno.
42. Srbija unapređuje stepen poštovanja prava deteta, s posebnim osvrtom na grupu socijalno ranjive dece, na decu sa invaliditetom i decu žrtve zločina. Srbija aktivno radi na smanjenju institucionalizacije u korist povećanja broja rešenja porodične nege. Srbija usvaja i primenjuje Strategiju i akcioni plan za prevenciju i zaštitu dece od svih oblika nasilja. Srbija uspostavlja pravosudni sistem po meri deteta, uključujući kroz izmene i dopune i sprovođenje Zakona o maloletnicima, unapređivanje rada Saveta za maloletničko pravosuđe, obezbeđivanje obuku za rad sa maloletnim prestupnicima, kao i kroz unapređivanje alternativnih sankcija za maloletna lica i mere za reintegraciju maloletnih prestupnika u društvo.
43. Srbija unapređuje situaciju sa invalidima, između ostalog kroz punu primenu Konvencije UN o pravima lica sa invaliditetom i pažljivo prati svoje rezultate.

Republika Srbija treba da unapredi usklađenost sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim standardima u pogledu procesnih garancija. Naročito,

44. Republika Srbija usvaja novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i uspostavlja dobro opremljen sistem besplatne pravne pomoći. Republika Srbija vrši izmenu svog zakonodavstva (uključujući Zakonik o krivičnom postupku) kako bi se postigla usklađenost sa pravnim tekovinama EU u pogledu procesnih prava i prava žrtava.
45. Republika Srbija pruža potrebnu obuku i prati sprovođenje EU kompatibilnog zakonodavstva po pitanju proceduralnih zaštitnih mera i preduzima korektivne mere gde je to potrebno.

Republika Srbija treba da pojača zaštitu manjina i kulturnih prava. Naročito,

46. Republika Srbija sprovodi svoj pravni okvir koji se odnosi na prava osoba pripadnika manjina, kao i „Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina” u potpunosti i time doprinosi delotvornom i jednakom sprovođenju preporuka Savetodavnog komiteta Saveta Evrope o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina na čitavoj teritoriji. Naročito, posvećuje pažnju oblasti obrazovanja, upotrebi manjinskih jezika, pristupu medijima i verskim službama na manjinskim jezicima i adekvatnoj zastupljenosti u javnoj upravi. Republika Srbija detaljno prati njegovo sprovođenje na inkluzivan i transparentan način, procenjuje njegov uticaj do kraja 2018. godine i izveštava o napretku.
47. Republika Srbija usvaja i sprovodi akcioni plan (koji prati novu strategiju) za poboljšanje uslova života Roma, sa posebnim naglaskom na registraciju, sveobuhvatne mere zabrane diskriminacije, poštovanje međunarodnih standarda o prinudnim iseljenjima, garantovana socijalno-ekonomska prava, obrazovanje, zdravlje, zapošljavanje i stanovanje, uključujući i pristup osnovnim javnim uslugama (voda i struja). Republika Srbija obezbeđuje merljivo poboljšanje položaja Roma, smanjujući jaz u odnosu na ostatak stanovništva u gore navedenim oblastima.
48. Republika Srbija poboljšava položaj izbeglica i interno raseljenih lica kroz pružanje trajnih stambenih rešenja i poboljšanje životnih uslova, poboljšanje njihovog pristupa pravdi putem besplatne pravne pomoći, pružanje ličnih (građanskih) dokumenata licima bez navedenih dokumenata čime se obezbeđuje njihov potpuni pristup pravima i podstiče njihova socijalna i ekonomska integracija.

Republika Srbija treba da preduzme korake zarad usklađivanja domaćeg zakonskog okvira sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim standardima protiv rasizma i ksenofobije. Naročito,

49. Republika Srbija vrši izmenu svog Krivičnog zakonika kako bi u potpunosti bila usklađena sa pravnim tekovinama EU, dok u praksi osigurava delotvoran pristup krivičnog zakonodavstva određenim oblicima i izrazima rasizma i ksenofobije. Republika Srbija preduzima mere usmerene na povećavanje tolerancije među građanima, obuke i podizanje nivoa svesti o borbi protiv zločina iz mržnje i kroz obezbeđivanje delotvorne istrage slučajeva. Republika Srbija sprovodi Strategiju i Akcioni plan za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (2013 – 2018).

Republika Srbija treba da obezbedi usklađivanje sa standardima EU o zaštiti podataka. Naročito,

50. Republika Srbija usvaja i sprovodi novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa pravnim tekovinama EU, prati njegovo sprovođenje i preduzima korektivne mere gde je to potrebno. Republika Srbija takođe pruža obuku i jača nezavisnost, sredstva i administrativne kapacitete Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Prilog 3. Prelazna merila za poglavlja 24 Pravda, sloboda i bezbednost

1. Srbija treba da obezbedi delotvorno, detaljno i stalno praćenje sprovođenja svog Akcionog plana u oblasti Pravde, slobode i bezbednosti kroz jak i multidisciplinarni mehanizam, kojim se po potrebi mogu aktivirati korektivne mere, naročito vodeći računa o adekvatnosti ljudskih i finansijskih resursa, institucionalnom kapacitetu, zahtevima za obuke, poštovanju utvrđenih krajnjih rokova, stvarnom dijalogu sa civilnim društvom i adekvatnom razmatranju njihovih predloga.

Srbija treba da ojača napore kako bi obezbedila usklađenost sa zahtevima EU na polju legalnih i iregularnih migracija. Naročito,

2. Srbija sprovodi sveobuhvatnu analizu (gap analysis) svojih pravnih, institucionalnih i tehničkih potreba i potreba za obukom na polju legalnih i iregularnih migracija. Na osnovu toga, Srbija bi trebalo da jasno utvrdi korake za implementaciju migracione politike usklađene sa standardima EU, uključujući:

Investicioni plan kako bi se ispunile potrebe za opremom, informacionom tehnologijom, potrebe u pogledu hapšenja, identifikacije i registracije iregularnih migranata, kao i u pogledu smeštaja i zadržavanja iregularnih migranata sa ciljem njihovog vraćanja.

Strategiju razvoja ljudskih resursa i plan obuke.

Srbija izdvaja dovoljno finansijskih sredstava kako bi započela i završila sprovođenje gorenavedenog.

3. Srbija unosi izmene u Krivični zakonik, Zakon o zapošljavanju stranaca i Zakon o strancima i uskladi svoje zakone sa pravnim tekovinama EU (EU acquis) na polju legalnih i iregularnih migracija. Srbija efikasno prati sprovođenje ovih zakona i izveštava o tome, i po potrebi preduzima korektivne mere.
4. Srbija obezbeđuje adekvatan smeštaj za presretnute iregularne migrante u skladu sa potrebama, a da posebno obrati pažnju na ranjive grupe. Srbija obezbeđuje proceduralne vremenske okvire i adekvatne kapacitete za zadržavanje iregularnih migranata koji će biti vraćeni u skladu sa potrebama i u skladu sa standardima Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja. Srbija konstantno nadzire adekvatnost smeštajnih kapaciteta i kapaciteta za zadržavanje migranata i spremna je da, po potrebi, u kratkom vremenskom roku obezbedi dodatne kapacitete u slučaju iznenadnog priliva migranata.
5. Srbija pregovara i preduzima korake za zaključivanje sporazuma o readmisiji, uključujući i one sa više zemalja porekla migranata i tranzitnih zemalja. Potrebno je da Srbija podstiče i pruža delotvornu podršku za dobrovoljan povratak iregularnih migranata u njihove zemlje porekla, da razvije institucionalne kapacitete za implementaciju jakog povratnog mehanizma i mehanizma za obnavljanje dokumentacije u skladu sa politikom vraćanja EU i u skladu sa pravnim tekovinama EU (acquis). Srbija bi trebalo da obezbedi inicijalni sistem praćenja postignutih rezultata koji se odnose na efikasno vraćanje i obnavljanje dokumentacije iregularnih migranata.
6. Potrebno je da Srbija sprovede mere za značajno smanjenje broja neosnovanih zahteva za azil koje podnose njeni državljani u zemljama EU. Srbija osmišljava i sprovodi kampanje usmerene na podizanje nivoa svesti i informisanje naročito lokalnih zajednica iz kojih uglavnom potiču tražioci azila i paralelno razvija bolju socijalnu inkluziju ovih zajednica u srpsko društvo.
7. Srbija preduzima sve neophodne korake za sprovođenje dodatnih mera koje bi omogućile institucijama za sprovođenje zakona da na delotvoran način identifikuju i razbiju organizovane kriminalne grupe odgovorne za krijumčarenje migranata na njenoj teritoriji. Srbija uspostavlja pregled uspešno postignutih rezultata u oblasti istraga, krivičnog gonjenja i konačnih presuda za krijumčare ljudi, uključujući i uspešno oduzimanje njihove imovine stečene kriminalom.

Srbija treba da poveća svoje napore da obezbedi poštovanje zahteva EU u oblasti azila. Naročito,

8. Srbija razvija snažan mehanizam za rano upozoravanje, pripremljenost i upravljanje kriznim situacijama i pravilno ga sprovodi u kriznim situacijama. Srbija uspostavlja odgovarajuću nadležnost za evidenciju raseljenih lica kojom se utvrđuje da li im je neophodna međunarodna zaštita ili ne.
9. Srbija donosi i sprovodi novi Zakon o azilu koji je u najvećoj meri usklađen sa relevantnim pravnim tekovinama EU i kojim se obezbeđuje osnova za uspostavljanje inicijalne evidencije o sprovođenju postupka azila koji je usklađen sa propisima EU i kojim se obezbeđuju:
 - neometani pristup postupku;
 - razumno vreme za rešavanje zahteva za azil;
 - poboljšan kvalitet donetih odluka;
 - brzine priznavanja koje se mogu uporediti sa prosekom EU;
 - dovoljan prihvatni kapacitet i pomoć za tražioce azila i njihova integracija (uključujući osetljive kategorije) u društvo;
 - delotvorne mere za sprečavanje moguće zloupotrebe prava od strane migranata, uključujući brze žalbene postupke;
 - delotvorno i brzo vraćanje odbijenih podnosilaca zahteva u zemlju porekla ili treću zemlju tranzita;
 - odgovarajuće zakonske i imigracione odredbe za neuspešne tražioce azila ili iregularne migrante koji se ne mogu brzo izmestiti iz Srbije.
10. Srbija suštinski ojačava svoje institucionalne kapacitete za efikasnu obradu zahteva za azil i obezbeđuje finansijsku održivost dotičnih institucija, uključujući relevantne upravne i pravosudne organe na lokalnom i nacionalnom nivou. Posebno:
 - Kapacitet Kancelarije za azil da adekvatno i blagovremeno obrađuje zahteve za azil, ojačava se dodatnim zapošljavanjem i obezbeđivanjem sveobuhvatnih obuka za zaposlene, kao i obezbeđivanjem razvoja i redovnih procena;
 - Kapacitet Komesarijata za izbeglice dodatno se nadograđuje u skladu sa utvrđenim zahtevima, uključujući redovne obuke;
 - Pravosudni organi zaduženi za obradu zahteva za azil i imigraciju obezbeđuju odgovarajuću obuku;
 - Srbija razvija sposobnost da dalje povećava svoje prihvatne kapacitete na osnovu stalnog praćenja migracionih kretanja i potreba iregularnih migranata na njenoj teritoriji.

Srbija treba da poveća svoje napore da obezbedi poštovanje zahteva EU u oblasti vizne politike. Naročito,

11. Srbija sprovodi sveobuhvatnu procenu potreba kao osnovu za relevantne delove neophodnog Šengen akcionog plana.
12. Srbija obustavlja izdavanje viza na granicama i usklađuje svoju viznu politiku sa zahtevima EU u ovom pogledu.

Srbija treba da poveća svoje napore da obezbedi poštovanje zahteva EU u oblasti Šengena i spoljnih granica. Naročito,

13. Srbija usvaja Šengen akcioni plan (ŠAP) koji će joj omogućiti da efektivno pripremi neophodne korake (uključujući u pogledu ulaganja u infrastrukturu i opremu, za potrebe popunjavanja kapaciteta i obuka, za potrebe izgradnje institucija i pravne korake) za sprovođenje relevantnih delova šengenskih pravnih tekovina nakon pristupanja ili, po potrebi, nakon pristupanja teritoriji Šengena. Srbija obezbeđuje neophodna sredstva za sprovođenje ŠAP-a nakon njegovog usvajanja.
14. Srbija usvaja i sprovodi izmenjenu Strategiju integrisanog upravljanja granicom (IBM) u skladu sa konceptom IBM u EU. Srbija posvećuje posebnu pažnju unapređenju razmene informacija, koordinaciji između graničnih službi i dodatno razvija svoje kapacitete za analizu rizika u okviru granične policije.

15. Srbija dobro napreduje sa modernizacijom infrastrukture i opreme na graničnim prelazima kao i između njih, posebno onih granica koje su u najvećoj meri pogođene krijumčarenjem robe i lica.
16. Srbija unapređuje operativnu saradnju sa svim svojim susedima radi delotvornog sprečavanja ilegalnog prelaska granica, a naročito preduzima korake da razjasni status svih alternativnih puteva sa svojim susedima, bilo sprečavanjem prolaska ili formalizovanjem tih graničnih prelaza kroz zaključivanje lokalnih sporazuma o prelasku granice.
17. Srbija sagledava pitanje dvostruke pretnje u vidu korupcije i organizovanog kriminala na svojim granicama sprovođenjem namenskog antikorupcijskog plana na granicama i obezbeđuje inicijalnu evidenciju odgovarajućeg praćenja otkrivenih slučajeva.

Srbija treba da poveća svoje napore da obezbedi poštovanje zahteva EU u oblasti pravosudne saradnje u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima. Naročito,

18. Srbija sprovodi sveobuhvatnu procenu uticaja koja obuhvata pravosudnu saradnju u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima i po toj osnovi menja svoj akcioni plan obezbeđujući:
jasan sled koraka neophodnih za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti;
pregled potreba za popunjavanje kapaciteta i potreba za obukama;
informacije o troškovima i izvorima finansiranja tih reformi.
19. Srbija angažuje i obučava odgovarajući broj eksperata, u Ministarstvu pravde i u sudovima i tužilaštvima u skladu sa utvrđenim ciljevima za obezbeđenje kvaliteta i pravovremeno rešavanje zahteva za pravosudnu saradnju u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima.
20. Srbija usvaja neophodne izmene relevantnih zakona pomoću kojih u najvećoj meri usklađuje svoje pravne propise sa *acquis* Evropske unije u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim, građanskim i trgovinskim stvarima i obezbeđuje postojanje materijalnih uslova kojima se omogućava pravilno sprovođenje.
21. Srbija zaključuje sporazum o saradnji sa Evrojustom za koji je neophodno donošenje i sprovođenje zakona o zaštiti podataka u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije.
22. Srbija predviđa inicijalnu evidenciju o efikasnom rešavanju zahteva pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima i primeni multilateralnih konvencija i bilateralnih sporazuma u ovoj oblasti.

Srbija treba da poveća svoje napore da obezbedi usklađenost sa zahtevima EU u oblasti policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala. Naročito,

23. Srbija sprovodi sveobuhvatnu analizu i na osnovu nje menja svoj akcioni plan obezbeđujući:
jasan sled koraka potrebnih za usklađivanje sa instrumentima policijske saradnje u okviru EU;
pregled potreba za popunjavanje kapaciteta i potreba za obukama, uključujući, po potrebi, korake za rešavanje pitanja kritičnih nedostataka;
pojašnjenje postupaka za operativnu saradnju između različitih odeljenja u Ministarstvu unutrašnjih poslova i sa obaveštajnim službama;
uslove za nesmetanu i bezbednu razmenu relevantnih podataka;
informacije o troškovima i održivim izvorima finansiranja neophodnim za delotvorno sprovođenje tih reformi;
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.

24. Srbija sprovodi svoj operativni sporazum sa Evropolom na zadovoljavajući način i delotvorno primenjuje metodologiju SOCTA za procenu pretnji od ozbiljnog i organizovanog kriminala u EU kako bi razvila stratešku sliku rizika i pretnji u vezi sa situacijom organizovanog kriminala na svojoj teritoriji. Srbija koristi SOCTA metodologiju da definiše prioritete u svojoj politici bezbednosti i postupa na osnovu njih.
25. Na osnovu planirane analize relevantnih tela, Srbija menja Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela i ojačava svoje institucionalne kapacitete na osnovu:
 - obezbeđivanja efikasne koordinacije i produktivne saradnje između policije i tužilaca u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku kojim se jasno definišu njihove odgovarajuće uloge, dužnosti i nadležnosti;
 - popunjavanja preostalih slobodnih radnih mesta u Tužilaštvu za organizovani kriminal (TOK) i Odeljenju za borbu protiv organizovanog kriminala (OBOK) u Ministarstvu unutrašnjih poslova;
 - obezbeđivanja potreba za obukom osoblja u TOK-u i OBOK-u koje su jasno definisane i sagledane;
 - unapređenja materijalnih uslova za TOK, posebno kroz savremeni sistem upravljanja predmetima, novi analitički softver, i činjenjem da IT sistemi budu interoperabilni sa bazama podataka drugih relevantnih institucija;
 - obezbeđivanja usklađenijeg pristupa u policiji za prikupljanje i razmenu obaveštajnih informacija, uključujući kroz modernizaciju IT alata;
 - obezbeđivanja nesmetane kooperacije u praksi i bezbedne platforme za razmenu informacija između TOK-a i OBOK-a kao i sa drugim relevantnim agencijama.
26. Srbija uspostavlja sistem redovnog prikupljanja unificiranih statističkih podataka o kriminalnim delima u odnosu na UNODC Međunarodnu klasifikaciju krivičnih dela za statističke potrebe.
27. Srbija redefiniše ulogu obaveštajne službe u krivičnim istragama kako bi obezbedila jasno odvajanje mandata i propisa koji se odnose na presretanje komunikacija u krivičnim istragama, s jedne strane i u bezbednosne svrhe, s druge strane, uspostavila snažan mehanizam za nadzor kako bi se izbegle zloupotrebe.
28. Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo sa 40 preporuka Organizacije za kontrolu i sprečavanje pranja novca (FATF), sprovodi svoju Strategiju o finansijskim istragama i sistematski sprovodi finansijske istrage istovremeno sa krivičnim istragama u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom.
29. Srbija je usvojila novo zakonodavstvo u oblasti povraćaja sredstava u skladu sa pravnim tekovinama EU, još bolje izlazeći iz njihovog okvira, uspostavila je Agenciju za povraćaj sredstava (ARO), koja bi trebalo da bude u poziciji da na pravilan način upravlja tim sredstvima i bude na odgovarajući način opskrbljena resursima u pogledu osoblja, opreme i budžeta. Srbija predviđa inicijalnu evidenciju povećanog broja predmeta i većih količina konfiskovanih sredstava proisteklih iz krivičnih dela, posebno u slučajevima organizovanog kriminala i pranja novca.
30. Srbija unapređuje borbu protiv pranja novca, u skladu sa preporukama Komiteta MONEYVAL nedavnim u njegovom izveštaju o oceni Srbije i obezbeđuje inicijalnu evidenciju povećanog broja sumnjivih transakcija koje su prijavljene Finansijskoj obaveštajnoj jedinici (FOJ), i obezbeđuje da se one proaktivno koriste u krivičnim istragama.
31. Srbija donosi i sprovodi strategiju i akcioni plan u skladu sa Strategijom EU za borbu protiv trgovine ljudima i poštovanje pristupa koji se bazira na ljudskim pravima. Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo sa relevantnim pravnim tekovinama EU, kroz jačanje svojih operativnih kapaciteta, obezbeđivanje proaktivnijeg pristupa istražnim organima, usmeravanje preventivnih delovanja i na osetljive grupe kao što su deca i Romi, sprečavanje ponovne viktimizacije tokom istrage, krivično gonjenje ili suđenje, kao

i kroz obezbeđivanje obuka o gorepomenutom za sve relevantne organizacije i službe, uključujući službe koje mogu da pomognu pri ranoj identifikaciji žrtava i/ili potencijalnih žrtava.

32. Srbija priprema, donosi i sprovodi strategiju i akcioni plan za efektivno rešavanje visokotehnološkog kriminala u skladu sa strateškim i operativnim pristupom EU u pogledu visokotehnološkog kriminala. Srbija ojačava svoje operativne kapacitete (u pogledu osoblja i opreme u Jedinici za visokotehnološki kriminal) kako bi rešila problem visokotehnološkog kriminala i usklađuje svoje zakonodavstvo sa relevantnim pravnim tekovinama EU, uključujući u pogledu seksualnog zlostavljanja dece na mreži, obezbeđuje specijalizovane obuke i podiže nivo svesti javnosti i među državnim službenicima po pitanju visokotehnološkog kriminala.
33. Srbija unapređuje borbu protiv skladištenja, prodaje i posedovanja nelegalnog vatrenog oružja (naročito u vezi sa terorističkim napadima), sprovodi novi Zakon o oružju i municiji i usvaja i sprovodi svoju buduću Strategiju i Akcioni plan o malom i lakom oružju za period 2016 – 2021. Srbija unapređuje svoje operativne kapacitete (uključujući prikupljanje obaveštajnih podataka, analizu i razmenu informacija), dodatno usklađuje svoje zakonodavstvo sa relevantnim pravnim tekovinama EU, uspostavlja centralizovani sistem za registrovanje zaplenjenog oružja, razmenjuje informacije o tome i obezbeđuje bezbedno čuvanje i uništavanje konfiskovanog oružja.
34. Na osnovu rezultata procene uticaja, Srbija obezbeđuje dodatni broj službenika i dodatnu opremu za potrebe Jedinice za zaštitu svedoka u Ministarstvu unutrašnjih poslova.
35. Srbija uspostavlja pregled rezultata u oblasti organizovanog kriminala o efikasnim i efektivnim istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim presudama, uključujući konfiskovanje sredstava proisteklih iz kriminalnih dela.

Srbija treba da poveća svoje napore da obezbedi poštovanje zahteva EU u oblasti borbe protiv terorizma. Naročito,

36. Srbija je usvojila i sprovodi novu Strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma u skladu sa Strategijom EU za borbu protiv terorizma, usklađuje svoje zakonodavstvo u najvećoj meri sa relevantnim pravnim tekovinama EU, nastavlja da razvija svoje operativne kapacitete, ulaže delotvorne napore da spreči radikalizaciju i ekstremizam i unapređuje praktičnu saradnju i razmenu informacija sa specijalizovanim službama u EU i njenim državama članicama.

Srbija treba da poveća svoje napore da obezbedi poštovanje zahteva EU u oblasti saradnje u oblasti borbe protiv droga. Naročito,

37. Srbija nastavlja da sprovodi Strategiju za borbu protiv droga (2014 - 2021) i Akcioni plan (2014 - 2017) i prati kvalitet i efekte njihovog sprovođenja.
38. Srbija preduzima mere koje za cilj imaju povećanje operativnog kapaciteta tela uključenih u borbu protiv krijumčarenja narkotika, posebno Službe za sprečavanje zavisnosti od droga i suzbijanje krijumčarenja narkotika u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koja u potpunosti treba da bude opskrbljena osobljem i obukama, što joj omogućava da sistematski sprovodi proaktivne istrage.
39. Srbija obezbeđuje nesmetanu saradnju između različitih tela odgovornih za sprečavanje zloupotrebe droga i sveukupnu koordinaciju nacionalne politike borbe protiv droga. Obezbeđuje da ne dođe do preklapanja nadležnosti.
40. Srbija obezbeđuje nesmetanu saradnju sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) preko Nacionalnog centra za praćenje droga u okviru Ministarstva zdravlja i redovno priprema izveštaje za EMCDDA.

41. Srbija obezbeđuje pregled rezultata u pogledu povećane količine zaplenjene droge i obezbeđuje bezbedno čuvanje i efikasno uništavanje konfiskovane droge i prekursora u skladu sa standardima EU. Srbija obezbeđuje da pravosnažne presude za krijumčarenje narkotika budu sistematski praćene odlukama da se konfiskuju nezakonito stečena sredstva osuđenika.