

REUFORMATOR

INFORMATOR O POGLAVLJIMA 23 I 24

Tema broja

KOL-CENTAR UMESTO SOS TELEFONA



SADRŽAJ

TEMA BROJA	2
Kol-centar umesto sos telefona	2
SRBIJA ANALIZA	4
Kako se gradovi i opštine (ne) bore protiv korupcije	4
A gde su žrtve trgovine ljudima?	6
Lobiranje u Srbiji	7
EU ANALIZA	9
Mađarska pred izborom – poštovanje vrednosti Evropske unije ili sankcije?	9
ZANIMLJIVOSTI	11
Zarobljena država obesmišljava put Srbije ka Evropskoj uniji	11



TEMA BROJA

KOL-CENTAR UMESTO SOS TELEFONA

ili kako Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zamišlja anonimnu, poverljivu podršku ženama sa iskustvom nasilja

Nacionalni SOS telefon za žene žrtve nasilja još uvek nije uspostavljen zbog upornog odbijanja predstavnika države da razumeju šta ova usluga treba da predstavlja i na koji je način treba organizovati da bi žene mogle da se povere i da očekuju da će dobiti bezuslovnu podršku.

Aktivnost Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na uspostavljanju besplatne usluge SOS telefona za teritoriju cele države, započeta krajem prošle godine, još nema pozitivan epilog. Nakon povlačenja dva javna poziva (konkursa), do čega je došlo zbog reaganja ženskih organizacija iz [Mreže](#) žene protiv nasilja, moglo se očekivati da će nadležno ministarstvo pripremiti treći poziv u skladu sa zakonima Republike Srbije. Oni pak propisuju da se usluge socijalne zaštite nabavljaju od pružaoca koji je za to *licenciran* tokom postupka *javne nabavke*, u skladu sa zakonom koji uređuje javne nabavke, Zakonom o socijalnoj zaštiti (čl. 64) i propisima donetim za njihovo sprovođenje, a ne putem javnog poziva (konkursa).

U međuvremenu, [licence](#) za *nacionalni* SOS telefon za žrtve nasilja dobilo je pet organizacija i Mreža SOS Vojvodina (konzorcijum koji čini šest ženskih organizacija sa teritorije pokrajine) iako većina njih, ni tada, a ni danas, ne ispunjava potpuno kriterijume o dostupnosti telefonskog broja 24/7 tokom svih 365 dana u godini.

Iako su ženske organizacije pre više od dvadeset godina inicirale uspostavljanje prvih SOS telefona, koje uspešno vode i danas u 18 opština/gradova u Srbiji uglavnom bez ikakve finansijske podrške države ili lokalnih samoupra-



Izvor: Unsplash

va, uspostavljanje besplatne i stalno dostupne nacionalne telefonske linije postalo je *obaveza države* nakon ratifikacije Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici. Naime, ova se usluga smatra *specijalizovanom* podrškom žrtvama nasilja i trebalo bi da odgovori na sve oblike nasilja koje obuhvata Konvencija. U članu 24 jasno se navodi da, pored toga što je besplatna i dostupna (vremenski i geografski), usluga treba da omogući savetovanje pozivaoca u *poverljivoj formi*, čuvajući njihovu anonimnost.

Raspisavši *treći javni poziv* ([konkurs](#)) krajem septembra 2018. godine, Ministarstvo se opredelilo za *kršenje* Zakona o socijalnoj zaštiti, preciznije člana 64 o nabavci usluga socijalne zaštite. Da opravda taj postupak, [obezbedilo je da Vlada donese](#) Zaključak, kojim se omogućava da se usluga „uspostavi” raspisivanjem javnog konkursa za *projekat* udruženja u vrednosti od 30 miliona dinara. Pored činjenice da nije jasno kako je Vlada mogla doneti Zaključak kojim se suspenduje član zakona, nije ni tačno da se ova usluga „uspostavlja”. Ako već šest organizacija ima licence za pružanje usluge nacionalnog SOS telefona, onda je jasno da se usluga ne uspostavlja – da ona već postoji! Takođe, jedinstveni besplatni SOS telefon na teritoriji Vojvodine postoji od 2012. godine ([0800/101010](#)) i predstavlja *model usluge* koja je teritorijalno ravnomerno raspoređena, tako da omogućava specifičnu, lokalno bolje povezanu uslugu (rad ovog telefona podržava se iz budžeta Autonomne pokrajine Vojvodine).

Istovremeno, maja 2018. godine nadležno Ministarstvo dopunilo je [plan](#) javnih nabavki za 2018. godinu, obrazlažući to potrebom da se nabavi usluga nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja. Međutim, krajem septembra, kao što je već navedeno, umesto raspisivanja javne nabavke, raspisan je konkurs. Sastavni deo konkursa su i [Smernice](#), u kojima je opisana sofisticirana i skupa oprema, koju je potrebno nabaviti, a koju javnom nabavkom nije moguće obezbediti za treće lice (organizaciju koja će pružati uslugu). Mreža žene protiv nasilja ponovo je reagovala, postavljajući ministru niz [pitanja](#). Pored onih pitanja koja se odnose na uporno raspisivanje konkursa izvan zakonskih okvira, postavljano je i pitanje zašto su tehnički uslovi konkursa takvi kao da se uspostavlja kol-centar u kom će raditi 100 operatera, ali i pitanje ko će nakon godinu dana (koliko traje projekat) biti vlasnik nabavljene opreme. Imajući u vidu da je država u obavezi da obezbedi ovu uslugu, nadležno Ministarstvo je moglo da nabavi potrebnu opremu postupkom javne nabavke dobara, a da javnom nabavkom usluga izabere licenciranog pružaoca.

Ženske organizacije su upozorile na *dva ključna problema*.

Usluga je zamišljena tako da se ne poštuje osnovni standard iz Konvencije Saveta Evrope, kojim se čuvaju anonimnost i poverljiva priroda poziva. Naime, zamišljeno je, iako je anonimnost pozivateljke moguća, da se svi pozivi snimaju, da operateri budu „vođeni” upitnicima, da njihove razgovore slušaju supervizori, koji će davati sugestije koje čuje samo operater, ili „upadati” u vezu tako da ih čuju i operater i žrtva, da se sistemu pristupa i spolja (mogu mu pristupiti autorizovane osobe iz Ministarstva), kao i da sistem generiše automatsko slanje poruka ili pozivanje nadležnih ustanova. Tako bi zapravo podrška ženama bila izvan kontrole žena žrtava, jer se dovodi u pitanje njihova mogućnost da same donesu odluku o tome kada će i na koji će način prijaviti nasilje nadležnim institucijama, što direktno predstavlja i bezbednosno pitanje.

S druge strane, povreda pravila o nabavci usluga socijalne zaštite ne samo da je kršenje Zakona o socijalnoj zaštiti (čl. 64, st. 1), već i Zakona o javnim nabavkama (čl.

168, st. 1). Ništavnost ugovora bi bila štetna po budžetska sredstva, kako za primaoca sredstava po nezakonitom osnovu, tako i, u krajnjem slučaju, za korisnice usluga SOS telefona. Iz tog se razloga Autonomni ženski centar [obratio](#) Upravi za javne nabavke molbom da hitno pokrene postupak nadzora nad primenom Zakona o javnim nabavkama i da o nepravilnostima u sprovođenju postupka javne nabavke obavesti Republičku komisiju za zaštitu prava u postupku javnih nabavki, Državnu revizorsku instituciju i Budžetsku inspekciju.

Ministar Zoran Đorđević je u svojim izjavama za medije vezanim za nacionalni SOS telefon pokušao da pažnju javnosti usmeri na [ulogu koju je](#) izvesni Aleksandar Đorđević imao u nameštanju konkursa. U jednoj od svojih izjava minister [odgovara](#): „Pošto kažu namešteno, pretpostavljam da će se javiti onaj za koga je namešteno, a možda se i niko ne javi, pa ćemo videti da nije namešteno”. Međutim, ovaj odgovor može takođe da govori i u prilog tome da *jeste* namešteno – ako je namešteno, onaj za koga se namešta neće se javiti (po nalogu onoga ko namešta).

Kako se na treći konkurs nije javila nijedna organizacija, pitanje je da li bismo mogle da očekujemo da će, u četvrtom pokušaju, konačno biti uspostavljen nacionalni SOS telefon, u skladu sa važećim zakonima i na osnovu ispravnog tumačenja standarda koje postavlja Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici. Sudeći po ambicijama ministra Đorđevića, koji želi da ostvari (potpunu) kontrolu nad pitanjima antidiskriminacije, rodne ravnopravnosti i socijalnog uključivanja, malo je verovatno da će se to desiti. Naime, ministar se potrudio da u izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti (na čiji nacrt je tokom javne rasprave [poslato](#) više od 500 zahteva za povlačenje), unese izmene koje mu omogućavaju da propiše sadržaj i bliže uslove za rad nacionalne SOS linije, „izvlačeći” ovu uslugu iz člana koji nabroja vrste usluga socijalne zaštite. Izmenjeni nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti, kao ni izveštaj o javnoj raspravi, ne nalaze se na internet [strani](#) Ministarstva.

Ostaje da se vidi kada će žene koje pozovu nacionalni SOS broj prestati da dobijaju automatsku [poruku](#) „svi operateri su trenutno zauzeti”.

Tanja Ignjatović
Autonomni ženski centar

KORISNI LINKOVI:

1. Mreža Žene protiv nasilja
2. Poziv za treći konkurs
3. Smernice konkursa za uspostavljanje Nacionalne SOS linije
4. Pitanja mreže Žene protiv nasilja upućena Ministarstvu
5. Inicijativa za Zakon o socijalnoj zaštiti

SRBIJA ANALIZA

KAKO SE GRADOVI I OPŠTINE (NE) BORE PROTIV KORUPCIJE

Sve opštine i gradovi u Srbiji (bez teritorije Kosova i Metohije) bile su dužne da usvoje Lokalni antikorupcijski plan (LAP) do 30. juna 2017. godine. Do 1. oktobra 2018. ovu obavezu iz Akcionog plana za Poglavlje 23 ispunilo je oko 40 odsto Jedinica lokalne samouprave (JLS).

Naime, 82 lokalne samouprave, odnosno 57%, ima usvojene LAP-ove, ali svega njih 62 ima planove koji su u skladu sa Modelom koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK), u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO).

Za merenje uspešnosti aktivnosti 2.2.10.37 u [Akcionom planu za Poglavlje 23](#) (AP 23) - „Skupštine autonomnih

pokrajina i lokalnih samouprava usvajaju lokalne akcione planove i obrazuju stalno radno telo za praćenje i sprovođenje lokalnih akcionih planova“ utvrđen je indikator „Usvojeni lokalni akcioni planovi i obrazovano radno telo za njihovo praćenje i sprovođenje.“ Kao krajnji rok za realizaciju ove aktivnosti naveden je II kvartal 2017. Međutim, do tog roka, samo je jedna lokalna samouprava usvojila LAP, ali ta aktivnost nije ispunjena u potpunosti jer istovremeno nije formirala i radno telo koje će pratiti sprovođenje Plana.

AP za Poglavlje 23 je propisao da LAP treba da bude urađen u skladu sa Modelom ABPK koji je, međutim, lokalnim samoupravama ponuđen tek par meseci pre isteka roka, u aprilu 2017. godine. Ovo bi mogao da bude jedan od uzroka za neispunjavanje obave obaveze. Činjenica je, međutim, da je usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova bilo predviđeno i [Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije](#) u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine.



Izvor: Pixabay

Naime, cilj 3.1.5. Strategije- „Usvojeni pokrajinski i lokalni akcioni planovi za borbu protiv korupcije čije sprovođenje nadziru stalna radna tela pokrajinskih, odnosno lokalnih skupština“ - nije sproveden ni pre AP 23. Stoga bi uzroke ipak trebalo tražiti u nesprenosti lokalnih samouprava da se bore protiv korupcije, kao i u njihovom neprepoznavanju značaja transparentnosti rada, prevencije i uspostavljanja dobrog upravljanja kao prioritetnog zadatka. LAP mora da bude [preventivni mehani-](#)

zam i mehanizam za uvođenje načela dobre uprave u rad organa i službi JLS.

Forma umesto suštine

Analiza usvojenih LAP-ova pokazuje da se u najvećem broju slučajeva radi o pukom ispunjavanju obaveze, a ne istinskom zalaganju da se obezbede demokratski procesi koji bi korupciju sveli na društveno podnošljiv nivo, uz usvajanje standarda i vrednosti Evropske unije. Najveći broj mera i očekivanih rezultata je samo prepisan iz Modela, a rokovi su određivani nasumično.

Ovi planovi bi trebalo da predstavljaju dokumente u kojima se identifikuju nadležnosti, oblasti, procesi i procedure koji su rizični za nastanak različitih oblika korupcije i kojima se predlažu načini za upravljanje ovim rizicima, odnosno načini za njihovo otklanjanje. Primenom ovih planova JLS jačaju svoju otpornost na nastanak korupcije, na nepravilnosti i zloupotrebe javnih resursa, odnosno jačaju svoje kapacitete za zaštitu, zastupanje i ostvarivanje javnog interesa lokalne zajednice. Kako je navedeno u nacionalnoj strategiji, planovi treba da obezbede „transparentan rad organa teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i njima podređenih javnih preduzeća, kao i transparentno kreiranje i trošenje budžeta i adekvatan odgovor civilnog društva i medija na korupcijske izazove.“

Niko nije odgovoran

ABPK je Akcijom planom za Poglavlje 23 odgovorna za izradu Modela i analizu pravnog okvira kojim je regulisana lokalna samouprava i teritorijalna autonomija na rizike od korupcije, ali obaveza izrade LAP nije predviđena Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao ni nacrtom zakona o suzbijanju korupcije čije se usvajanje očekuje do kraja ove godine. Akcioni plan, za razliku od Nacionalne strategije, ne predviđa i analizu, odnosno suštinu planova za prevenciju, već samo formalno zahte-

va usvajanje Plana i formiranje radnog tela, bez analize efekata, ocene uspešnosti sprovođenja i odgovornosti za neuspostavljanje preventivnih mehanizama.

Za meru 2.2.10.37. Savet je naveo da je realizacija u roku, međutim, tačna ocena ispunjenosti bi bila da aktivnost nije realizovana, jer je svega šest lokalnih samouprava formiralo tela za praćenje sprovođenja LAP-a uglavnom u skladu sa Modelom ABPK, dok je ukupno 15 JLS formiralo ova tela. Aktivnost se može smatrati realizovanom tek kada JLS usvoje LAP i formiraju tela za monitoring, u skladu sa Modelom.

Lokalne samouprave treba da:

- formiraju radno telo za izradu antikorupcijskog plana;
- izrade nacrt plana u skladu sa Modelom koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije;
- sprovedu javnu raspravu o nacrtu plana, analiziraju komentare i predloge pristigle tokom javne rasprave;
- izrade i objave izveštaj o javnoj raspravi;
- izrade finalnu verziju predloga antikorupcijskog plana;
- usvoje plan u lokalnoj skupštini;
- formiraju radno telo za praćenje i sprovođenje antikorupcijskog plana.

Nesumnjivo je najvažnije da u radnom telu za izradu LAP budu predstavnici JLS, ali i civilnog društva, medija i druge zainteresovane javnosti, kako bi se obezbedilo da u Plan zaista uđu one oblasti iz Modela koje su neophodne određenoj JLS, ali i da uvaži sve specifičnosti konkretne JLS.

Evropske vrednosti na papiru

Vrednosti na kojima bi trebalo da budu utemeljeni lokalni planovi, kao i proces njihove izrade, usvajanja i primene uglavnom su iste one vrednosti na kojima počiva svaki koncept dobrog upravljanja: odgovornost, transparen-

tnost, participacija, proaktivnost, autentičnost i poštovanje specifičnosti lokalne zajednice. Primena ovih vrednosti trebalo bi da dovede do smanjenja i ograničenja diskrecionih ovlašćenja, potpune javnosti rada, uvođenja moralne, političke, disciplinske, prekršajne i krivične odgovornosti, uvođenje adekvatnog nadzora i kontrole, smanjenje i skraćivanje procedura.

Proces usvajanja planova, kao i analiza načina donošenja na žalost, nameću bojazan da će ovi dokumenti ostati samo slovo na papiru. Naravno, biće štiklirano u izveštajima prema EU kao ispunjena obaveza i to će biti dovoljno, jer se ni do sada nije pokazala volja da se zaista nešto suštinski promeni i da naše društvo krene ka dostizanju evropskih vrednosti. I tako će ostati sve dok se ne uspostavi odgovornost i ne utvrde obaveze i kazne.

*Zlata Đorđević
Transparentnost Srbija*

KORISNI LINKOVI:

1. Akcioni plan za Poglavlje 23
2. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije
3. Model lokalnog antikorupcijskog plana za jedinice lokalne samouprave

A GDE SU ŽRTVE TRGOVINE LJUDIMA?

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) Srbije je krajem maja 2018. godine organizovalo radni sastanak na kome je predstavljen revidirani Akcioni plan (AP) za pregovaračko poglavlje 24 – Pravda, slobda, bezbednost. Iako je ranije najavljivana ozbiljna revizija, tj. revizija koja se neće svesti na prilagođavanje poslovično prekoračivanih rokova, u oblasti suzbijanja trgovine ljudima do toga nije došlo.



Izvor: Pixabay

Revidirani Akcioni plan u oblasti borbe protiv trgovine ljudima pati i od suštinskih i od tehničkih nedostataka. Naime, što se tiče aktivnosti, jedine izmene izvršene kroz reviziju AP za Poglavlje 24 u oblasti suzbijanja trgovine ljudima odnose se na brisanje onih koje su već sprovedene (to su usvajanje Strategije za ovu oblast, imenovanje koordinatora, Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala - SOCTA analiza), dok nijedna nova nije uvedena.

Čak i letimičan pogled na preostale aktivnosti ukazuje na dramatičan nedostatak – nigde nema žrtava trgovine ljudima, a akcenat je suštinski na istragama i krivičnom gonjenju. Ovakav pristup razradi aktivnosti je, između ostalog, u suprotnosti i sa samom Preporukom 8 Evropske komisije, koja kaže da Srbije treba „preduzeti korake usmerene u pravcu... proaktivne identifikacije i adekvatne zaštite žrtava trgovine ljudima.“ Aktivnost koja se odnosila na proaktivnu identifikaciju žrtava iz prethodnog AP za Poglavlje 24 je izbrisana, a nikako se ne može smatrati ispunjenom.

Na ovaj način ne samo da je propuštena prilika da se isprave nedostaci uočeni u prethodnoj verziji Akcionog plana - da se oblast suzbijanja trgovine ljudima skoro isključivo posmatra kroz njen policijsko-pravosudni aspekt, već su ti nedostaci još više prisutni. Zbog toga bi bilo neophodno, kroz jednu ili više aktivnosti, makar se dotaći pomoći i zaštite žrtava, pre svega u oblasti identi-

fikacije, pristupa pravdi, pristupa kompenzaciji, oporavka i zaštite, kao i saradnje u pružanju pomoći i zaštite.

Kao i prethodna verzija Akcionog plana za Poglavlje 24, i ova revidirana pati od neadekvatnog ili nedovoljno preciznog formulisanja pokazatelja rezultata, nadležnih organa, rokova, pa čak i izvora za proveru.

Tako, na primer, za aktivnost 6.2.8.5 čiji je cilj „Poboljšati organizacione kapacitete Uprave kriminalističke policije kroz specijalizaciju inspektora na lokalnom i regionalnom nivou u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, u skladu sa najboljom praksom Evropske unije“, kao pokazatelj rezultata se navodi „Upoznavanje najbolje prakse u Evropskoj uniji kroz studijske posete“, iako je to aktivnost. Ili, kod aktivnosti 6.2.8.7 „Izraditi podzakonski akt koji se odnosi na metodologiju rada Zajedničkih istražnih timova u skladu sa sprovedenom analizom“, pokazatelj rezultata i izvor za proveru rezultata su isti, dok su kod naredne aktivnosti pokazatelj rezultata i izvor za proveru formulisani kao aktivnosti.

Iako se može reći da se radi o tehničkim propustima, neki od njih su prisutni još od inicijalne verzije Akcionog plana. Dobro formulisanje indikatora, sa jednakim stepenom opštosti, izvora za proveru, nadležnog organa za realizaciju aktivnosti i rokova je pre svega u funkciji kvalitetnog planiranja, ali takođe i izveštavanja o napretku. Bez toga ćemo i dalje imati situaciju da se kao sprovedene označavaju aktivnosti čije sprovođenje jedva da je počelo, da realizacija aktivnosti nije u mandatu organa koji je označen kao nadležan za sprovođenje, kao i da se posredno uvodi odgovornost međunarodnih organizacija za sistemske promene i slično.

Ivana Radović

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima

KORISNI LINKOVI:

1. Akcioni plan za Poglavlje 23

LOBIRANJE U SRBIJI

Krajem oktobra 2018. očekuje se početak skupštinske rasprave o prvom predlogu Zakona o lobiranju u Srbiji. Reč je o jednom od poslednjih antikoruptivnih propisa koje Srbija nikada nije imala, a koji bi trebalo da bude usvojen 18 godina nakon što su antikorupcijske reforme propisa počele.



Izvor: Pixabay

Analiza koju je pripremio Centar za primenjene evropske studije i Nemanja Nenadić, programski direktor organizacije Transparentnost Srbija kao autor, a koja će uskoro biti objavljena, predstavlja pregled istorijata pokušaja da se lobiranje uredi, razmatra mesto ove teme u strateškom okviru borbe protiv korupcije i evropskih integracija, te analizira odredbe aktuelnog predloga zakona i daje sugestije za njihove značajne izmene i dopune. Donošenje ovog zakona planirano je nacionalnim strateškim dokumentima za borbu protiv korupcije iz 2005. i 2018, a takođe je i predmet preporuke Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) iz četvrtog kruga evaluacije, koju Srbija nije ispunila u zadatom roku (do kraja 2016), dok je dodatni rok istekao 31. oktobra 2018.

Predlog Zakona koji je upućen narodnim poslanicima neće rešiti neke neke od ključnih problema transparentnosti rada organa vlasti i postupka pripreme opštih akata. Ipak, generalno je dobra stvar da se uopšte donosi ovaj zakon i da se na taj način konačno upotpunjuje antikorupcijsko zakonodavstvo u Srbiji.

Iako predlog zakona sadrži neka korisna rešenja, poput obuhvata svih nivoa vlasti, stavljanja naglaska na integritet u lobiranju, uvođenja nadzora od strane Agencije

za borbu protiv korupcije i zabrane da se kao lobisti pojave aktuelni i bivši funkcioneri dve godine po prestanku funkcije, dometi korisnih rešenja su veoma ograničeni.

O nacrtu ovog zakona bila je organizovana živa javna rasprava, ali u obrazloženju zakona nema reči o razmatranju neusvojenih predloga. Ministarstvo pravde nije objavilo poseban izveštaj sa javne rasprave, iako je bilo u obavezi da to učini na osnovu Poslovnika Vlade.

Među problemima koji će ostati nerešeni i nakon usvajanja ovog zakona u sadašnjem tekstu, nalaze se i sledeći:

1. zakon ne uređuje pokušaje uticaja na donošenje pojedinačnih odluka organa vlasti i funkcionera, već isključivo zakona i drugih opštih pravnih akata;
2. nisu uređeni pokušaji uticaja na donošenje opštih akata koji dolaze neposredno od zainteresovanih fizičkih lica, već samo situacije kada takav uticaj vrše profesionalni posrednici - lobisti ili zastupnici pravnih lica;
3. zakonom je propisana obaveza podnošenja izveštaja Agenciji za borbu protiv korupcije o izvršenom lobiranju, ali ne i objavljivanje tih podataka, tako da proces lobiranja nije dovoljno transparentan;
4. ne postoji dužnost izveštavanja u vezi sa „nezvaničnim“ lobiranjem - pokušajima uticaja koji se vrše pre upućivanja zvaničnog dopisa o lobiranju;
5. zakon se ne bavi rešavanjem ozbiljnog problema - da državni organi ostaju nemi na obrazložene inicijative građana, udruženja i privrednih subjekata da se donese ili promeni neki propis ili da arbitrarno biraju koje će od tih inicijativa uzeti u obzir.

U odnosu na prvi nacrt sa početka ove godine, predlog zakona je popravljen tako što je rešeno pitanje lobiranja koje je usmereno, pored javnih funkcionera i javnih službenika, i na neke od savetnika funkcionera, jer su oni obuhvaćeni pojmom "radno angažovanih lica" u organima vlasti. Ipak, nelogično je da će i dalje biti van obuhvata zakona lobiranje koje je usmereno na pojedine članove radnih grupa koje pišu zakone, a koje organa vlasti nije radno angažovao za učešće u radnoj grupi, već rade kao nezavisni eksperti ili za drugog poslodavca.

Jedno od spornih i nelogičnih rešenja u predlogu zakona jeste to što se predviđa obavezna obuka za lobiste, koju bi sprovodila Agencija za borbu protiv korupcije. Naime, državni organi treba da vrše nadzor nad primenom zakona i da kontrolišu da li se poštuju postavljena pravila. S druge strane, pošto se lobiranje vrši zarad interesa zainteresovanih klijenata, država nema razloga da štiti te klijente od sopstvenih pogrešnih odluka kod izbora lobiste. Dovoljno je da informacije o potencijalnim lobistima i njihovim kvalifikacijama budu dostupne klijentima.

U predlogu zakona izričito se navodi da se lobiranjem ne smatra javno saopštavanje stavova i dostavljanje predloga, stručnih mišljenja i inicijativa u vezi sa donošenjem propisa, iako je to jedan od vidova uticaja na donošenje odluka, pa bi javnost trebalo da ima na raspolaganju informacije ukoliko je lobista angažovan i za pružanje takvih usluga.

Zakon prepoznaje registrovane lobiste i fizička i pravna lica koja rade kao neregistrovani lobisti. Ovi drugi smeju da lobiraju ako su zakonski zastupnici ili zaposleni kod „korisnika lobiranja“ ili zastupaju interese udruženja ili privrednog društva čiji je član korisnik lobiranja. U praksi može biti teškoća da se raspozna da li je reč o lobiranju za naručioca ili iznošenju sopstvenih predloga i inicijativa.

Rešenje za sve pomenute probleme je primena obrnutog pristupa u odnosu na onaj od kojeg je krenuo sprski zakonodavac. Umesto da se uređuje ko može da lobira, bolje bi bilo da je naglasak uređivanja stavljen na postupanje organa vlasti, funkcionera i službenika, na njihovu dužnost da zabeleže i saopšte ko im se i sa kakvim predlozima obraćao, ali i na dužnost da razmotre i odgovore na svaki argumentovani predlog za unapređenje propisa i prakse, ma od koga da dolazi.

Nemanja Nenadić
Transparentnost Srbija

KORISNI LINKOVI:

1. Predlog zakona o lobiranju

EU ANALIZA

MAĐARSKA PRED IZBOROM – POŠTOVANJE VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE ILI SANKCIJE?

Odluka Evropskog parlamenta o usvajanju izveštaja poslanice Džudit Sargentini, u kome se iznosi niz primedbi na rad mađarske Vlade, izazvao je pravu buru u javnosti, između ostalog i zbog toga što se najavljuje mogućnost pokretanja procedure iz člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji, prvi put u njenoj istoriji.



Izvor: Unsplash

Izveštaj Džudit Sargentini (u daljem tekstu: Sargentini izveštaj) poziva Savet da, u skladu sa članom 7 stavom 1 Ugovora o Evropskoj uniji, utvrdi da postoji očigledna opasnost da Mađarska teško prekrši vrednosti na kojima se temelji Evropska unija. Ističući da Unija mora zaštititi osnovne vrednosti zajedničke svim državama članicama, koje su u ovom slučaju ugrožene, Izveštaj poziva na preduzimanje niza mera usmerenih na očuvanje vladavine prava u Mađarskoj. Te mere u krajnjem slučaju mogu dovesti do suspenzije njenih prava kao članice u institucijama Evropske unije, što uključuje i gubitak prava glasa njenih predstavnika u Savetu.

Članstvo u Evropskoj uniji, između ostalog, podrazumeva i poštovanje vrednosti na kojima se ona temelji, tj. poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, vladavine prava i ljudskih prava, uključujući u to i prava pripadnika manjina. Šta se dešava u slučaju da se jedna država ogлуši o takve principe? Mađarska je danas izložena velikom pritisku institucija Evropske unije i njenih država članica upravo zbog mišljenja da njena desničarska Vlada predstavlja rizik po očuvanje vrednosti ove zajednice. Sa druge strane, meta napada mađarske Vlade u većini slučajeva su Evropska unija i lik Džordža Sorosa, a veliki problem predstavlja paralela i poistovećivanje terorizma i migracija, što direktno pospešuje antagonizam prema migrantima. Sargentini izveštaj posvećen je dešavanjima u Mađarskoj i detaljno ističe glavne probleme, kritikujući mađarsku Vladu zbog kršenja demokratskih standarda. Dokument je pripremila poslanica Evropskog parlamenta iz Holandije i predstavnica Evropske zelene partije Džudit Sargentini. U Izveštaju se razmatraju i mišljenja Saveta Evrope, Ujedinjenih nacija i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Premijer Mađarske Viktor Orban, poznat po svojim oštrim stavovima prema migrantima i Evropskoj uniji, negira navedene optužbe, dok je [šef kabineta mađarskog premijera Gergelj Guljaš doveo u pitanje samu legalnost usvajanja Izveštaja.](#)

ŠTA SE PODRAZUMEVA POD ČLANOM 7 I NJEGOVIH KRŠENJEM?

Fundamentalni principi sadržani su u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji, pa samim tim što određena država postane članica dobrovoljno pristaje na njihovo poštovanje. Član 7, stav 1 [Ugovora o Evropskoj uniji](#) predstavlja preventivnu fazu koja omogućava da interveniše u slučaju ozbiljnog kršenja zajedničkih vrednosti, a ta preventivna faza predviđa upravo dijalog sa državom koja se ne pridržava ovog člana kako bi se izbegle potencijalne sankcije. Nakon što ta država članica iznese svoja zapažanja, Evropski savet jednoglasno, na predlog jedne trećine država članica ili Evropske komisije i nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, može da utvrdi da ta država članica ozbiljno i uporno krši vrednosti iz člana

2. Savet tada kvalifikovanom većinom može odlučiti da toj državi suspenduje određena prava, uključujući u to i pravo glasa predstavnika te države u Savetu, što se do sada još nije desilo nekoj od država članica. Bitna karakteristika člana 7 jeste njegovo područje primene, koje nije ograničeno samo na područja obuhvaćena pravom Unije. Drugim rečima, to znači da bi Unija mogla delovati i u oblasti u kojoj države članice deluju samostalno.

ŠTA SE TO MAĐARSKOJ STAVLJA NA TERET?

Sargentini izveštaj kao problem prevashodno navodi funkcionisanje ustavnog poretka i izbornog sistema. Nakon ustavne reforme ograničena je nadležnost mađarskog Ustavnog suda, a s tim u vezi postoji zabrinutost i zbog postupka izbora sudija. Navedeno je da se slabi sigurnost trajanja mandata sudija i povećava uticaj Vlade na sastav i rad Ustavnog suda promenom postupka imenovanja sudija, njihovog broja i starosne granice za penziju. Pored toga, ističe se da je kampanja povodom održanih parlamentarnih izbora bila dosta neprijateljska, a da je retorika zastrašivanja otežala biračima mogućnost da donesu odluku koja se temelji na informacijama.

Pitanje korupcije i sukoba interesa je takođe jedno od centralnih pitanja Sargentini izveštaja, s obzirom na to da pomenute pojave veoma ugrožavaju finansijske interese Evropske unije. Naime, Mađarska dobija znatna sredstva iz fondova Unije, tačnije više od polovine svojih javnih ulaganja. Sa druge strane, ima najveći procenat finansijskih preporuka Evropske službe za suzbijanje prevara (OLAF) u vezi sa strukturnim fondovima i poljoprivredom. Na primer, OLAF je 2017. izvršio prekograničnu istragu o potencijalnoj zloupotrebi sredstava Unije u 31 projektu za istraživanje i razvoj. Istraga je otkrila da postoji plan podugovaranja, koji je korišćen kako bi se povećali troškovi projekta i sakrila činjenica da su krajnji dobavljači zapravo bila povezana preduzeća. Nakon završetka istrage, OLAF je dao preporuku Komisiji za povratak datih sredstava i izdao pravosudne preporuke mađarskim pravosudnim telima. Generalno, prema [Izveštaju o suzbijanju korupcije Evropske komisije](#) iz 2014. godi-

ne korupcija u Mađarskoj smatra se veoma raširenom (89%). Indikativno je da je Mađarska odlučila da neće učestvovati u osnivanju Kancelarije evropskog javnog tužitelja zaduženog za istraživanje i procesuiranje počinitelja kaznenih dela protiv finansijskih interesa Unije.

Kršenje evropskih principa jasno se može pronaći i u sferama akademskih sloboda i delovanja stranih univerziteta u Mađarskoj, s obzirom na to da su uvedena znatno stroža pravila za njihovo funkcionisanje (naročito je na udaru Centralnoevropski univerzitet). Pri tome se zanemaruje činjenica da su ti univerziteti i njihovi studenti zaštićeni međunarodnim i nacionalnim pravilima o akademskoj slobodi, slobodi izražavanja i okupljanja, te pravom na obrazovanje. Takođe, smatra se da Mađarska, vođena navodno sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorizma, ograničava slobodu udruživanja, čime se direktno pogađa zakonito delovanje nevladinih organizacija, posebno u oblasti zaštite ljudskih prava. Mađarske vlasti primenu oštrije regulative inostranog finansiranja organizacija civilnog društva pravdaju upravo pomenu tim razlozima, ne ustručavajući se da date organizacije etiketiraju kao „straneplaćenike”, dovodeći time u pitanje njihovu legitimnost.

Sargentini izveštaj posebno kritikuje nepoštovanje prava pripadnika manjina i ističe zabrinutost zbog pogoršanja situacije kada je reč o rasizmu u ovoj državi. Najčešći vid netolerancije ogleda se u diskriminaciji i nasilju prema Romima, posebno u oblasti obrazovanja, stanovanja i zapošljavanja, zatim u antisemitizmu, pojavi ksenofobije usmerene protiv migranata, te netrpeljivosti prema pripadnicima LGBT populacije, siromašnima i beskućnicima. U Izveštaju se ističe da je Mađarska u oblasti prava migranata, tražilaca azila i izbeglica prekršila ne samo principe Evropske unije, nego i međunarodno pravo. Zlostavljanje migranata, širenje mera ograničenja na granicama i nov mađarski zakon kojim se predviđa obavezno zadržavanje svih tražilaca azila, uključujući u to i decu, nisu u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Svi navedeni nalazi, kao i mnogi drugi, govore da su vrednosti navedene u članu 2 Ugovora o

Evropskoj uniji ugrožene, te da je apsolutno neophodno pokrenuti postupak u skladu sa članom 7 Ugovora.

REAKCIJA MAĐARSKIH VLASTI?

Mađarski premijer Viktor Orban [reagovao je veoma burno](#), te je koristeći ratobornu retoriku istakao da je njegova Vlada na meti prvenstveno zbog svojih antiimigracionih stavova i da će Mađari nastaviti da brane svoje granice ako bude trebalo i od same Evropske unije. Orban je više puta ponovio da Mađarska nema nameru da menja svoju politiku prema migrantima, kao ni tretman koji ima prema organizacijama civilnog društva, pa nema naznaka da će ovaj Izveštaj ublažiti njegove stavove. Sa druge strane, kako je u Evropskom savetu potrebna jednoglasnost da bi u krajnjoj instanci bile zaista i uvedene sankcije optuženoj državi, te da je malo verovatno da će jednoglasnost biti postignuta, ostaje da se vidi kako će Brisel i Mađarska prevazići ovu krizu u međusobnim odnosima.

*Tamara Stepanović, Jelena Dadić
BCBP*

KORISNI LINKOVI:

1. Sargentini izveštaj
2. Ugovor o Evropskoj uniji
3. Izveštaj Evropske komisije o suzbijanju korupcije
4. Hungary Contests Sargentini Report's Voting Rule
5. Orbán clashes with European Parliament critics

ZANIMLJIVOSTI

ZAROBLJENA DRŽAVA OBESMIŠLJAVA PUT SRBIJE KA EVROPSKOJ UNIJI

Zarobljavanje države narušava prava građana Srbije i predstavlja glavni problem napretka na putu ka Evropskoj uniji, zaključeno je na predstavljanju najnovijeg prE-Ugovor Alarma, nezavisnog izveštaja koalicije prEUgovor o napretku u poglavljima 23 i 24, koje je održano 25. oktobra 2018. u Beogradu.

Zarobljavanje države podrazumeva iscrpljivanje javnih resursa zarad privatnih interesa, umesto da se koriste u cilju opšteg dobra, obrazložio je **istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i moderator diskusije Bojan Elek.**

„Ovaj problem prožima mnoge sfere društva i zahteva hitnu reakciju“, istakao je istraživač BCBP.

Bobana Macanović iz Autonomnog ženskog centra (AŽC) ukazala je na urušavanje prava žena koje se ogleda u aktuelnim predlozima i nacrtima zakona i načinu finansiranja Nacionalnog SOS telefona.

„Predložen Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći bi, pored toga što je skup, vodio do diskriminacije zaposlenih u nevladinim organizacijama, kao i određenih kategorija pravnika i pravnica koji pružaju usluge besplatne pravne pomoći“, ocenila je Macanović.

Primer Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti pokazuje kako je široka javna rasprava upotrebljena za simulaciju debate, ukazala je Macanović i istakla da od brojnih komentara koji su dostavljeni, u najvećoj meri su usvojeni predlozi desno orijentisanih organizacija. Ovime se, kako je navela, pokazuje političko opredeljenje države. Predstavnica AŽC je ocenila da treba vratiti nacrt ovog



zakona koji je pripremio Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost.

Macanović je podsetila i na otvaranje tri konkursa Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja za sredstva namenjena za rad Nacionalnog SOS telefona, a zatim istakla da zakonom nije predviđeno sprovođenje konkursa već javne nabavke. Dva konkursa su propala a treći je omogućen zaključkom Vlade kojim se suspenduje član relevantnog zakona, Macanović je naglasila.

„Mi smo kao društvo u ozbiljnom problemu. Nisu nam potrebni zakoni i Narodna skupština ako će se odluke donositi zaključcima Vlade. Evropska komisija treba da insistira na tome da nova rešenja budu bolja od prethodnih, a ne samo na „štikliranju“ usvajanja novih zakona“, istakla je Macanović ključnu preporuku Autonomnog ženskog centra.

Nemanja Nenadić iz **Transparentnosti Srbija (TS)** osvrnuo se na pitanje korupcije u kontekstu poglavlja 23 i 24, ističući da se preporuke prEUgovor Alarma ponavljaju jer u proteklom periodu nisu bile poštovane. Upozoravajući

da nije od značaja samo puko usvajanje pojedinih zakona, već i pitanje sadržaja, posebno je analizirao Nacrt zakona o javnim nabavkama. Nenadić je istakao je da su predviđene antikorupcijske stavke sužene u odnosu na zakon iz 2012. godine i upozorio da su rešenja u Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije lošija nego u predlogu teksta iz oktobra 2017. godine.

“Nema nikakvog napretka u rešavanju stanja u javnim preduzećima i dobrom delu državne uprave. Samo 30 odsto nameštenika izabrano je na konkursu,” ocenio je Nenadić.

Nenadić je rekao da podržava otvaranje svakog novog poglavlja u okviru pristupnih pregovora Srbije i EU, ali da očekuje da EU uputi jaču poruku vlastima za oblasti u kojima nema dobrih rezultata.

Na postojeće nedoslednosti u sektoru bezbednosti upozorila je **Jelena Pejić**, **istraživačica BCBP**. Kao ključni problem istakla je mogućnost da se usvojenim izmenama propisa „zacementira zarobljavanje države.“

„Raste koncentracija moći, i to najviše u rukama političkih nameštenika. Diskrecija političkih moćnika se odražava i u upravljanju ljudskim resursima u domenu zapošljavanja. To što predsednik Republike preuzima ulogu Vlade u upravljanju sistemom nacionalne bezbednosti ukazuje na zamagljivanje podele nadležnosti,“ podvukla je Pejić.

Usvojene izmene zakona o vojsci, BIA i policiji, kao i nacrti strategija o nacionalnoj bezbednosti i odbrani deo su ovog trenda, istakla je Pejić.

Rastu i mogućnosti za prismostru građana od strane bezbednosnih tela i službi. Širi je krug lica koji mogu biti podvrgnuti bezbednosnoj proveru prema Zakonu o policiji, a raste i kontrola nad privrednom i naučnom delatnošću pod opravdanjem interesa odbrane, navela je Pejić. Ona je objasnila da Ministarstvo odbrane mora da odobri sva istraživanja „od značaja za odbranu“ finansirana iz inostranstva. To u kontekstu uvođenja koncepta totalne odbrane u tekst glavnih strateških dokumenata može posebno široko da se tumači, zaključila je Pejić.

„Uz pasivnu Narodnu skupštinu i aktivnog ali konstantno podrivanog Poverenika za informacije od javnog značaja u vršenju dužnosti, proces kontrole nad čitavim sektorom bezbednosti potpuno je obesmišljen. Nova Strategija nacionalne bezbednosti preti da dodatno produbi sve ove trendove,“ rezimirala je Pejić.

Kao preporuku Pejić je predložila izradu izveštaja za Srbiju i zemlje regiona, po modelu koji je Evropska komisija primenila u Makedoniji (Priebe izveštaj). Za razliku od redovnih godišnjih izveštaja, ovaj izveštaj je bio pisan direktnim jezikom bez diplomatskog okolišanja, pisali su ga nezavisni eksperti, dajući konkretne preporuke, čija je primena pomno praćena, Pejić je zaključila.

Sumirajući nalaze, Elek je podvukao da je sužavanje prostora za delovanje civilnog društva u Srbiji doseglo alarmantne razmere. U tom kontekstu su kako najavljene promene Zakona o informacijama od javnog značaja, tako i direktni napadi na pripadnike medija.

„Sveprisutno je etiketiranje organizacija civilnog društva kao 'destabilizujućeg faktora' u Srbiji koji radi u saglasju sa inostranim tajnim službama,“ zaključio je Elek.

prEUgovor koalicija

KORISNI LINKOVI:

1. prEUgovor Alarm: izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, septembar 2018. godine

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, 11000 Beograd, Srbija
www.bezbednost.org

Urednik

Bojan Elek
(bojan.elek@bezbednost.org)

Autori/ke

Tanja Ignjatović, Zlata Đorđević, Nemanja
Nenadić, Ivana Radović, Tamara Stepanović,
Jelena Dadić

Dizajn i prelom:

Marko Marinković

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Evropske unije.

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



Oktobar 2018, Beograd

**rEUformator – informator
o poglavljima 23 i 24**

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

Ukoliko:

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

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

