

## Izveštaj Evropske komisije o Srbiji: Gde je taj „napredak“?

### Udarne poruke koje je lako zloupotrebiti

Koliko god vlasti u Srbiji nisu zadovoljne glavnom porukom novog izveštaja Evropske komisije, on im pruža argumente da se umesto time što nije urađeno u uspostavljanju vladavine prava bave političkim nivoom izveštaja, u smislu – prepoznaje se naš napredak, ali smo [dobili](#) loše ocene zbog neuvođenja sankcija Rusiji.

Jedan od takvih argumenata, koji ovih dana [čujemo](#) od osoba koje u raznim mandatima govore u naše ime, je i ocena EK da je postignut „izvestan napredak“ (kako se obično prevodi „some progress“) kada je reč o borbi protiv korupcije.

U čemu se sastoji taj napredak? Prvo, u tome što je GRECO marta 2022. zaključio da su izmene Zakona o sprečavanju korupcije otklonile nedostatke i dovoljno ojačale pravni okvir kada je reč o sprečavanju i suzbijanju sukoba interesa kod narodnih poslanika, sudija i javnih tužilaca. Druga pozitivna ocena je „blagi porast broja prvostepenih presuda za korupciju na visokom nivou“.

O kolikom „napretku“ je reč najbolje se vidi po tome što su glavne preporuke gotovo identične [prošlogodišnjim](#) (i onim iz [2020](#)): 1) unapređenje rezultata (track record) u pogledu istraga, optužbi i konačnih sudskih presuda u slučajevima visoke korupcije, uključujući i oduzimanje imovine stečene krivičnim delom; 2) ispunjavanje preporuka GRECO-a; 3) izrada, usvajanje i početak primene nove Strategije za borbu protiv korupcije, koju će podržati verodostojan i ostvariv akcioni plan, kao i delotvoran mehanizam koordinacije.

Posle uvodnog dela izveštaja, koji će jedini dospeti do većine medija i građana, nastupa ozbiljna kritika.

### Zašto nema praćenja suđenja za korupciju?

Taj deo izveštaja počinje opaskom da Srbija treba da pristupi programu koji [sprovodi](#) OEBS u zemljama zapadnog Balkana i da bi to bio „znak posvećenosti vladavini prava“. I zaista, Srbija je jedina jurisdikcija regiona koja nije prihvatila spoljne posmatračke suđenja za korupciju i organizovani kriminal, a razlozi za to nisu javno saopšteni. Sve i da je bilo nekih pravnih prepreka, teško je poverovati da su u Skoplju, Sarajevu, Tirani, Prištini i Podgorici vlasti našle načina da ih prevaziđu, a da u Beogradu to nije bilo moguće. U odsustvu informacija moglo bi se pomisliti da je razlog za neuključivanje Srbije mali broj takvih suđenja.

### Gde je napredak kod gonjenja korupcije?

EK jeste istakla napredak kada je reč o presudama za „visoku“ korupciju. Ali kada se pogledaju podaci, vidi se koliko je ova ocena varljiva. Naime, na osnovu optužnica Tužilaštva za organizovani kriminal u 2021. je bilo prvostepeno osuđeno duplo manje ljudi nego u 2020 (10/22), dok je broj konačnih osuda zaista bio duplo veći (19/11). Zato je logično pomisliti da se u 2022. može ponovo očekivati pad broja konačnih osuda, a da nije reč o nekom dugoročno pozitivnom trendu. Broj optužnica TOK je bio za nijansu veći nego u 2020 (22/19), ali i dalje više nego duplo manji nego u 2017, što se takođe može pročitati iz Izveštaja EK. TOK je, da podsetimo, nadležan za slučajeve korupcije u koje su umešana lica koja biraju Skupština (na primer ministre), Predsednik (na primer generale u vojsci, generalnog sekretara predsedništva, savetnike), Vlada (na primer pomoćnike ministara, direktore javnih preduzeća) i pravosudni saveti (sudije, tužioce), pa se zato u izveštajima EK presude u predmetima TOK-a izjednačavaju sa slučajevima „korupcije na visokom nivou“, što nije uvek [opravdano](#). Dalje se ređaju podaci za viša javna tužilaštva i sudove koji rade po njihovim optužnicama. Ona su imala zanemarljivo veći broj krivičnih prijava (oko 3%), nešto više optuženih (540/470), a u sličnom omeru je povećan i broj osuda.

Kada se saberu sve konačne osude za korupciju prema ovom izveštaju EK, bilo ih je 406. Da je to malo u odnosu na stvarnu rasprostranjenost korupcije, očigledno je na prvi pogled. Kada se posmatra retrospektivno, vidi se još jasnije koliko. Na talasu antikorupcijskih obećanja današnje vlasti, 2013. doneti su Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije u kojima je bio postavljen (svakako nedovoljno ambiciozan) cilj da se do 2017. broj osuda za korupciju poveća za 30% u odnosu na polaznu 2012, što bi bilo oko [750 godišnje](#). Deceniju kasnije, nakon [zakonskih reformi](#) i [reorganizacija](#), rezultat je i dalje slabiji od te polazne tačke.

Kada je reč o tužiocima koji se bave koruptivnim krivičnim delima, EK pominje porast broja zaposlenih, ali i to da u Novom Sadu, Nišu i Kraljevu još uvek nema finansijskih forenzičara (postoji u Beogradu). U TOK-u nije bilo porasta zaposlenih, a i tamo nedostaje jedan forenzičar. Za Viši sud u Beogradu se takođe kaže da ima manjak ljudstva.

Samo u dva slučaja prošle godine bile su organizovane udarne grupe za istragu koruptivnih krivičnih dela, što je [najavljivano](#) kao jedna od ključnih novina pre uspostavljanja nove organizacije za borbu protiv korupcije iz 2018.

Važna stvar u ovogodišnjem izveštaju je to što Evropska komisija opominje tužilaštva i sudove da je potrebna veća transparentnost njihovog rada, naročito kada je reč o odlukama o odbacivanju krivičnih prijavi i o dugotrajnim istragama slučajeva korupcije. Na sličan način moglo je biti pomenuto i to da javnost ostaje bez bitnih informacija u mnogim slučajevima kada se do osude dolazi kroz sporazum o priznanju krivice.

Nijedna od pomenutih presuda nije rezultirala oduzimanjem imovinske koristi stečene korupcijom.

### **Kad smo već kod oduzimanja imovine...**

Odlična je [konstatacija](#) u vezi sa Zakonom o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu iz 2020. „Uticao“ ovog zakona na delotvornost provere imovine fizičkih lica u odnosu na njihove prihode „tek treba da se razume“ (is yet to be understood). Podseća se da primena ovog zakona ne sme biti diskriminatorna niti pod uticajem korupcije.

### **Ima li efekata od uzbunjivačkih prijava?**

U zaštiti uzbunjivača, pored prikaza statistike broja predmeta u kojima su uzbunjivači potražili sudsku zaštitu, ukazuje se na 13 slučajeva koji uprkos hitnosti traju već tri godine. Još važnije, kaže se da uzbunjivačke prijave, „poput one u slučaju Krušik“, nisu „ispitane u skladu sa zakonom“. Još snažnija poenta dolazi u sledećoj rečenici, da Srbija treba da istraži tvrdnje o korupciji na visokom nivou, kako bi se „ojačalo poverenje u institucije“.

Za Zakon o zaštiti uzbunjivača se ponovo kaže da treba da se uskladi sa novim pravilima EU. Iako je ZZU Srbije po nekim pitanjima i ispred tih standarda, pa bi „usklađivanje“ moglo biti iskorišćeno za ukidanje nekih dobrih rešenja, evropska direktiva zaista [sadrži](#) i neka pravila čija bi primena donela koristi.

### **Razni podaci o radu Agencije**

Veliki deo izveštaja EK odnosi se na razne aspekte rada Agencije za sprečavanje korupcije, uglavnom kroz prikaz statistika koje nisu komentarisane. Vredi pomenuti konstataciju da je [autentično tumačenje](#) pojma „javni funkcioner“ dovelo do toga da se obustavi 129 postupaka mogućeg sukoba interesa protiv ljudi koji su preko noći i to retroaktivno prestali da budu funkcioneri i tako izbegli eventualne kazne. Neko bi mogao da pomisli da je upravo to bio razlog da narodni poslanik Aleksandar Martinović iznebuha [predloži](#) da se zakon menja ovim „tumačenjem“, umesto kroz izmene i dopune zakona koje bi važile samo u budućnosti.

EK je pohvalila Agenciju zato što je podnela više prekršajnih prijava protiv funkcionera zbog nepodnošenja izveštaja o imovini (134), dok je krivičnih prijava u vezi sa tim izveštajima bilo upola manje (7/13).

Kad je reč o Agenciji, navodi se da je ona ispitivala (looked into) izveštaje o finansiranju kampanje za ustavni referendum, o čemu nema traga na sajtu ovog organa. Da kontrole nije bilo jasno je već na elementarnom nivou – kao organizatori kampanje u vezi sa referendumom su se [registrovala](#) samo udruženja „Ne davimo Beograd“, „Suverenisti“ i „Obraz“, iako su se tim povodom oglašavali i mnogi drugi, uključujući i [predstavnike vlasti](#) koji su u tom svojstvu pozivali građane da podrže jedan od odgovora. Od prijavljenih organizatora, Suverenisti su prijavili 850 hiljada dinara troška i 0 dinara prihoda, bez napomena o tome kako su plaćeni, „Ne davimo Beograd“ 50 hiljada dinara prihoda i rashoda, a reinkarnirani Obraz ništa.

Osim konstatacije da je Agencija ispitivala i izveštaje o kampanji za aprilске izbore, o tome se dalje ne govori ništa. EK odmah potom podseća da bi Srbija trebalo da primeni sve preporuke ODIHR-a, da „unapredi zakon i kapacitete Agencije za kontrolu korišćenja javnih resursa tokom izborne kampanje“. Ispada da je problem u zakonu i kapacitetima, ali u stvarnosti očigledno nije (samo) to. Primera radi, postojeći zakonski okvir i kapaciteti Agenciji su bili sasvim dovoljni da „[utvrdi](#)“ kako nema zloupotrebe javnih resursa, ni od strane funkcionera, ni od strane njegove političke [stranke](#), kada se predsednik Republike (baš u tom svojstvu) obratio građanima na početku stranačke brošure „[Uradili smo zajedno](#)“ u kojoj stranka građanima predstavlja razne rezultate trošenja budžetskog novca.

Ukazuje se na manjak zaposlenih u Agenciji, kao i na to da skupštinski odbori još nisu razmatrali njene godišnje izveštaje. Kaže se da je potrebna „snažna politička volja da bi se mandat Agencije u potpunosti ostvario i da bi se zadobilo poverenje javnosti u institucije koje se bave prevencijom korupcije“. Nejasno je kome je ova poruka upućena. Kako je Agencija definisana kao nezavisno telo, ona ne bi trebalo da ima „političku volju“ da bi radila svoj posao, a upravo je njeno (ne)postupanje u važnim slučajevima uzrok nedovoljnog poverenja javnosti. S druge strane, zaista od Skupštine i Vlade zavisi u kojoj meri će ono što je Agencija dobro uradila imati efekta. Za početak, ta bi se volja mogla pokazati time što Skupština ne bi usvajala zaključke kojima se izveštaj Agencije „prihvata“ (kada se uopšte sete da razmatraju te izveštaje), već bi preduzimala neke [konkretne](#) mere.

U delu izveštaja o propisima se govori o „novom“ Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti iz februara 2022. Zatim se podseća na nužnost njegove dorade u skladu sa preporukama ODIHR-a nakon poslednjih izbora – kampanja koju vode treća lica, delotvorne, srazmerne i odvratajuće kazne, usaglašavanja koja su potrebna u Krivičnom zakoniku. Takođe, da Srbija treba da sprovede dalje mere kako bi „građani mogli da prepoznaju plaćeno političko oglašavanje i komunikaciju i troškove koji su povezani sa njima“. Šteta je da se ne pominje možda i najvažnija preporuka ODIHR-a – postavljanje granice za troškove izborne kampanje, koja dodatno [podstiče](#) neravnopravnost učesnika na izborima. Kada opisuju šta je promenjeno pred izbore u Zakonu o sprečavanju korupcije, izveštaj EK je konfuzan. Ne pominje se ono što jeste novina, da je predsednik Republike dobio obavezu da jasno predoči da li nastupa kao javni funkcioner ili kao čelnik svoje partije. S druge strane, kaže se da takvu obavezu više nemaju drugi funkcioneri koji su izabrani od strane građana (poslanici i odbornici), iako je oni nisu imali ni ranije.

Zanimljivo je da se navodi da je Agencija održala „relevantne obuke“ u vezi sa obavezama iz novih zakona. Malo je verovatno da su takve obuke održane kada je reč o pravilima usvojenim pred izbore, a ako jesu, sudeći po kvalitetu izveštaja o troškovima kampanje i ponašanju predsednika Republike u kampanji, one nisu imale nikakvog efekta.

## Pristup informacijama

Kad je reč o pristupu informacijama, takođe se uglavnom ređaju statistike, od kojih je poneka i značajna, ali ne i predstavljena na najbolji način. Tako se konstatuje da je tri četvrtine Poverenikovih odluka po žalbi da organ vlasti treba da dostavi informacije bilo izvršeno, i da je procenat sličan kao i godinu dana ranije. Izostaje poenta da je čak jedna četvrtina ovih [obavezujućih](#) odluka neizvršena, i da to ne bi smelo da se dogodi ni u jednom slučaju. U vezi sa tim problemom, dobro je da se podseća da Upravna inspekcija nijednom nije pokrenula prekršajni postupak zbog neizvršenja Poverenikovih rešenja. S druge strane, nema osvrta na činjenicu da je pravna zaštita potpuno neefikasna u slučajevima kada nije dozvoljena žalba Povereniku, već samo vođenje upravnog spora.

Za izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz novembra 2021. kaže se da su donele „dalje usklađivanje sa nekim od međunarodnih standarda“ u toj oblasti. Iz ove zanimljive konstrukcije se ne vidi koji standardi nisu ispunjeni po mišljenju EK-a. U svakom slučaju, neki od standarda iz Ustava Srbije nisu ispunjeni, pa je obim pravne zaštite sužen kada je reč o informacijama koje poseduje Narodna banka Srbije, i u još nekim slučajevima.

## Javne nabavke

Javnim nabavkama je posvećen ceo pasus u delu o korupciji, pored čitavog poglavlja Izveštaja koje se njima bavi, i brojnim osvrtima na javne nabavke u drugim poglavljima. U tom poglavlju je inače data nedvosmislena ocena „no progress“. Veliki broj izuzetaka od primene Zakona o javnim nabavkama „predstavlja ozbiljan rizik za nastanak korupcije“, po oceni EK-a. Među tim izuzecima su navedeni Zakon o linijskoj infrastrukturi, gde su „procedure izbora nejasne i netransparentne“. Dalje, za nabavke iz međudržavnih sporazuma se veoma blago konstatuje da „ne slede uvek načela jednakog tretmana, nediskriminacije, transparentnosti i pravila nadmetanja“ (u stvari, nikakvog nadmetanja nema, već se posao dodeljuje unapred odabranoj firmi). I ove godine se podseća da bi objavljivanje svih informacija o nabavkama u vezi sa COVID-om unapredilo transparentnost i povećalo poverenje, mada izostaje ono što je očigledno – da nema nikakvog pravnog osnova da se ove nabavke tretiraju kao poverljive.

Na pozitivnoj strani se navodi da korisnici Portala mogu da prate postupke javnih nabavki koji su tamo oglašeni (što u stvari nije nikakva novina), te da je povećan broj nabavki koje je Kancelarija za javne nabavke podvrgla monitoringu. Osnov za ovu pohvalu je takođe nejasan. Poređenje se vrši sa 2019 (kada nije bio na snazi aktuelni ZJN, pa nije bilo ni „monitoringa“, koji je uveden tek od polovine 2020). Pored toga, da bi se podatak o broju slučajeva koji su praćeni razumeo, treba znati i to da je na ovaj način obuhvaćeno manje od polovine jednog procenta svih nabavki u Srbiji.

## GRECO preporuke

Kao što je rečeno, ocena o „napretku“ u uvodnom delu je data uglavnom zbog ispunjavanja GRECO preporuka. Međutim, dalje se iz samog teksta izveštaja vidi da je samo 8 njih ispunjeno u celosti, a 5 delimično. Kod beleženja ovog napretka nema ni dodatnih informacija koje bi bile korisne za razumevanje te stvari, to jest da je reč o preporukama koje je trebalo ispuniti 6 godina ranije. Takođe, izveštaj se ne bavi ni na koji način efektima primene unapređenog pravnog okvira i priručnika za javne funkcionere (u vezi sa sukobom interesa kod poslanika, sudija i tužilaca), a ni u stvarnosti ih nema. Zatim se izlažu nalazi iz (novog) petog kruga evaluacije [GRECO](#)-a, koje Srbija treba da ispuni u narednih 11 meseci.

## Strategije i planovi

U vezi sa operativnim planovima za suzbijanje korupcije za 8 oblasti od posebnog rizika, konstatuje se da su usvojeni, prepričava njihov sadržaj bez kritičkog osvrta i navodi se da se primena koordinira od strane tela koje je u novembru 2021. [uspostavila](#) predsednica Vlade i kojim ona predsedava. Međutim,

nema nikakvog traga da je ovo telo ikada potom zasedalo. Podseća se na obavezu usvajanja sveobuhvatne antikorupcijske strategije i akcionog plana, koji bi se bavio i represijom, a ne samo prevencijom, ali nema komentara na očigledno kašnjenje u izradi tog akta.

Kada je reč o merama iz Akcionog plana za poglavlje 23, Evropska komisija ukazuje da je na kraju prošle godine 60% planiranih aktivnosti bilo sprovedeno (prema izveštaju Agencije) dok se, što je zanimljivo, [nalazi](#) Vladinog tela za praćenje sprovođenja Akcionog plana (koji su zbog drugačije metodologije nešto povoljniji) ne pominju.

### **Evropska komisija više pažnje posvećuje Savetu za borbu protiv korupcije od Vlade koja ga je osnovala**

„Ostaje ozbiljna bojazan zbog toga što vlast još uvek nije uspostavila konstruktivne odnose“ sa Savetom za borbu protiv korupcije, što se ovo telo ne konsultuje sistematski u vezi sa nacrtima propisa, što Vlada nije uspostavila procedure za konsultacije iako je to bilo predviđeno još 2016. Pominju se i izveštaji koje je Savet podneo (privatizacija „Jaroslava Černog“, Tanjug, lokalna samouprava).

### **Državna revizorska institucija**

Kada govori o nalazima DRI, Evropska komisija prepoznaje pozitivan trend u smanjenju broja budžetskih korisnika koji nemaju proceduru interne revizije, iako je pomak zanemarljiv (45,36% u 2021, 45,45% u 2020).

### **V.d. stanje**

Izveštaj EK u vezi sa pitanjima transparentnosti i integriteta u javnoj upravi ukazuje da nema značajnog napretka kada je reč o v.d. stanju kod službenika na položaju. Pritom se navodi da je u maju 2022. udeo v.d. službenika bio 51% i da je nastavljena praksa imenovanja i pored toga što je u julu 2019. istekao zakonski rok da se ona okonča. U stvarnosti je, kao što smo nedavno [pokazali](#), broj službenika na položaju koji nisu postavljeni nakon konkursa veći (u septembru 2022. 59%). EK je propustila da konstatuje daleko teže oblike kršenja Zakona o državnim službenicima od pomenutog – da je oko 30% Vladinih rešenja u poslednje dve godine doneto retroaktivno i da su u tri četvrtine slučajeva vršioци dužnosti postavljeni nezakonito (više puta na tri meseca, iako Zakon dopušta samo jednom). Može se pretpostaviti da je razlog za to okolnost da je izveštaj sačinjen na osnovu statistika dostavljenih od strane Vlade koje, očekivano, ne sadrže napomenu o tome da li su rešenja izvršne vlasti bila zakonita.

Iako pitanje javnih preduzeća ne spada u oblasti u kojima postoje jedinstvena evropska pravila, odlično je što se u ovogodišnjem izveštaju našlo mesta i za njih. EK podseća da sličan problem nezakonitog v.d. stanja postoji i kod javnih preduzeća, koristeći pritom i neke od podataka koje periodično [objavljuje](#) Transparentnost Srbija.