

# EVROPSKE INTEGRACIJE I BORBA PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI

---

## EU – Okvir za borbu protiv korupcije

Delotvorna borba protiv korupcije se smatra jednim od uslova za pridruživanje Evropskoj uniji. Stvari od značaja za borbu protiv korupcije posmatraju se u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 (jedno od ukupno 34, odnosno 35 sa „drugim pitanjima“<sup>1</sup>). Pored borbe protiv korupcije, ovo Pregovaračko poglavlje obuhvata oblast pravosuđa i osnovnih (ljudskih) prava.

Na osnovu člana 2. Ugovora o Evropskoj uniji, ta zajednica država se zasniva na načelima ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. Pomenuta načela su zajednička svim državama članicama i potrebno je da ih ispunjavaju i države kandidati za članstvo. Na osnovu člana 3. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji i člana 67. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije uspostavlja se područje slobode, bezbednosti i pravde.

Politike EU u oblasti pravosuđa i osnovnih prava imaju za cilj očuvanje i dalji razvoj Unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde. Načela vladavine prava i prava na pravično suđenje, koja su garantovana članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLP) i članom 47. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije, navode da je neophodno da pravosuđe bude nezavisno i nepristrasno. To zahteva čvrstu posvećenost otklanjanju spoljnih uticaja na pravosuđe i izdvajanje odgovarajućih finansijskih sredstava i obuku. Neophodno je da postoje zakonske garancije za pravično suđenje. Slično tome, države članice moraju na delotvoran način da se bore protiv korupcije jer ona predstavlja pretnju stabilnosti demokratskim institucijama i vladavini prava.

Član 83. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije uspostavlja nadležnost Unije da utvrdi minimalna pravila koja se odnose na definisanje krivičnih dela i sankcija u oblasti korupcije. Konvencija iz 1995. godine o zaštiti finansijskih interesa Evropskih zajednica i Konvencija iz 1997. godine koje proizilaze iz člana K.3. stav 2. tačka c Ugovora o Evropskoj uniji o borbi protiv korupcije koja uključuje zvaničnike Evropskih zajednica ili zvaničnike država članica Evropske unije, podrazumevaju da su za borbu protiv korupcije neophodne “delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće” kazne u krivičnom zakonodavstvu. Potrebni su snažan pravni okvir i pouzdane institucije koji podržavaju koherentnu politiku prevencije i odvraćanja od korupcije.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en)

Prema članu 6. Ugovora o Evropskoj uniji i prema sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije, Unija poštuje osnovna prava, kako su ona garantovana Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije, jer ona proizilaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke svim državama članicama, kao opšta načela prava EU. Prema tome, ona su obavezujuća za institucije Unije u vršenju njihovih ovlašćenja kao i za države članice kada sprovode pravo EU (član 51. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije)<sup>2</sup>.

## Standardi EU za borbu protiv korupcije

Za razliku od nekih drugih oblasti, gde je EU vremenom razvila detaljne sopstvene standarde, kada je reč o borbi protiv korupcije pravne tekovine EU uglavnom čine dokumenti koji potiču od drugih međunarodnih organizacija. Tako se, kao osnovni dokumenti pominju Konvencija UN protiv korupcije, otvorena za potpisivanje 2003, Krivičnopravna konvencija protiv korupcije i Građanskopravna konvencija protiv korupcije, koje je Savet Evrope doneo 1999, Konvencija OECD protiv podmićivanja stanih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama iz 1997, preporuke Saveta Evrope o kodeksima ponašanja javnih službenika, Konvencija UN o borbi protiv prekograničnog organizovanog kriminala iz 2000. i druge. Među dokumentima koje su doneli organi EU, vredi pomenuti odluku Komisije od 6. juna 2011, o uspostavljanju EU mehanizma za periodično izveštavanje o korupciji.

Kada se ovo ima u vidu, jasno je da Republika Srbija u usaglašavanju svojih propisa sa pravnim tekovinama EU ne počinje od nule. Naime, ključne međunarodne konvencije iz ove oblasti je Srbija (odnosno nekadašnja SR Jugoslavija) potpisala i ratifikovala još tokom prve decenije ovog veka, tako da te obaveze ni u kom slučaju ne predstavljaju novinu za naše zakonodavce i organe koji standarde treba da ostvare u praksi. Pored toga, ključne pretpostavke sistema za borbu protiv korupcije, u njenom užem značenju, u pravnom sistemu Srbije postoje decenijama unazad, pre nego što su bilo kakve konvencije na tu temu zaključene na međunarodnom nivou. Naime, podmićivanje javnih službenika i razne druge vrste zloupotrebe službenog položaja su zabranjeni i kažnjivi na osnovu pravila krivičnog prava. Nakon ratifikacije međunarodnih konvencija iz te oblasti, bilo je potrebno izvršiti neke dopune u pogledu obuhvata situacija koje se gone na osnovu Krivičnog zakonika (npr. u pogledu stranih javnih službenika i službenika međunarodnih organizacija). Do promena je došlo i u obrnutom smeru, kroz razdvajanje krivičnog tretmana zloupotreba do kojih dolazi u javnom sektoru od onih koje su u vezi sa poslovanjem privrednih subjekata (iz doba socijalizma je u krivičnom pravu postojalo jedinstveno krivično delo „zloupotreba službenog položaja“, za koje su gonjena i odgovorna lica u privrednim subjektima).

Ne samo da odredbe međunarodnih konvencija za Srbiju nisu nove, već nije ni praćenje njihovog ostvarivanja. Naime, u okviru Saveta Evrope već dugo funkcioniše Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), koja u svom fokusu ima upravo praćenje primene antikorupcijskih konvencija koje je doneo Savet Evrope. Zakoni Srbije i praksa njihove primene su do sada već četiri puta bili predmet evaluacije.

---

<sup>2</sup> Navedeno prema izveštaju EK nakon skrininga za poglavlje 23 u Srbiji, koji je obavljen 2013  
<https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20skriningu%20-%20tekst%20na%20srpskom%20jeziku.pdf>

## Tok pregovora

Evropska komisija preporučila je 22. aprila 2013. godine Savetu ministara spoljnih poslova zemalja članica EU otvaranje pregovora sa Republikom Srbijom. Savet ministara spoljnih poslova zemalja članica EU jednoglasno je 25. juna 2013. godine preporučio Evropskom savetu da pregovori sa Srbijom otpočnu najkasnije do januara 2014. godine, te da Evropska komisija izradi pregovarački okvir i počne sa analitičkim pregledom usklađenosti srpskog zakonodavstva za zakonodavstvom EU. Evropski savet je 28. juna 2013. godine dao „zeleno svetlo“ da se otvore pristupni pregovori sa Srbijom, a da prva Međuvladina konferencija bude održana najkasnije u januaru 2014. godine.

Proces analitičkog pregleda zakonodavstva (skrining) započeo je 25. septembra 2013. godine kada je u Briselu održan skrining za Poglavlje 23: „Pravosuđe i osnovna prava“. Skrining za poglavlje 24 je počeo 2. oktobra iste godine. Skrininzi su okončani 10, odnosno 13. decembra iste godine. Pregovori o pristupanju Republike Srbije sa Evropskom unijom formalno su otvoreni Međuvladinom konferencijom 21. januara 2014. godine u Briselu. U martu i aprilu 2016. Vlada Srbije je usvojila akcione planove za poglavlja 23 i 24. Pregovori o ova dva poglavlja su otvoreni na konferenciji održanoj 18. jula 2016.

Dalji koraci na putu pridruživanja, kada je reč o poglavlju 23 uključuju izmene i dopune akcionog plana (revizija je planirana za 2018. godinu), ostvarivanje „privremenih merila“, formulisanje „završnih merila (merila za zatvaranje poglavlja)“, a kada ocenu budu zadovoljavajuće i u pogledu završnih merila, ne samo u vezi sa ovim poglavljem, već i svim ostalim, zaključivanje ugovora o pristupanju EU.

## Značaj borbe protiv korupcije u opštem okviru EU integracija

U kontekstu podele na političke, ekonomske i administrativne kriterijume („Kopenhaški kriterijumi“), borba protiv korupcije pripada „političkim“, ali je bliska i veza sa preostala dva. Vremenom je povećan značaj koji se daje ovom pitanju u procesu pridruživanja. Ono je bilo veoma važna tema pre nego što je Uniji pristupilo deset bivših socijalističkih zemalja, 2004. Za sve te zemlje je urađen opsežan snimak stanja i sve one su dok su čekale na pridruživanje bitno poboljšale svoje antikorupcijske propise i uspostavile nove institucije. Taj napredak je bio naročito velik na polju prevencije (npr. nova pravila u oblasti rešavanja sukoba interesa, kontrole imovine funkcionera, javnih nabavki, pristupa informacijama od javnog značaja, finansiranja partija), ali su ojačani i specijalizovani u mnogim zemljama i represivni organi za borbu protiv korupcije.

Bugarska i Rumunija su primljene u EU 2007, pre svega kao plod političke odluke. Usled bojazni da antikorupcijske reforme do tog trenutka nisu donele dovoljno rezultata, uspostavljen je i mehanizam praćenja nakon pridruživanja. I inače, mehanizam naknadnog praćenja ostvarivanja standarda je nešto što se pokazalo kao potrebno i u drugim zemljama. Naime, zapažen je, naročito u zemljama koje su ušle u EU 2004, negativan trend – da nakon pridruživanja jednom uspostavljeni mehanizmi gube podršku političkih struktura i da se ograničavaju ovlašćenja nezavisnim državnim organima koji su uspostavljeni dok je proces pridruživanja trajao.

Značaj pitanja borbe protiv korupcije je i formalno povećan uoči pridruživanja Hrvatske, kada je poglavlje 23 (pravosuđe i osnovna prava) i formalno izdvojeno iz šire oblasti (današnje poglavlje 24), pod nazivom „pravda, sloboda i bezbednost“. Na primeru Hrvatske, EU je izvukla nove lekcije, koje se odražavaju na aktuelni proces pridruživanja Srbije. Naime, pokazalo se da su mnoga bitna pitanja iz ove oblasti bila nezadovoljavajuće rešena pred sam kraj pregovora, jer nisu bila dovoljno u fokusu pažnje EU. Teško je oteti se utisku da su neki potezi vlasti naših suseda, a naročito pokretanje postupka i osuda nekadašnjeg premijera Ive Sanadera, imali, između ostalog za cilj da pruže dokaze Briselu da je Hrvatska sposobna da otkrije i kazni korupciju do koje dolazi na najvišim nivoima vlasti.

Strategija proširenja EU iz 2012. je uočila da je potrebno ostaviti dovoljno vremena kandidatima da pokažu da su ispunili standarde u oblasti borbe protiv korupcije, pa se zato pregovori o ovim pitanjima otvaraju među prvima a zatvaraju među poslednjima (Crna Gora, Srbija) i prate se sve vreme. Bitno je napomenuti da se mere značajne za borbu protiv korupcije i u drugim poglavljima – npr. poglavlje 5 – javne nabavke, poglavlje 32 – finansijski nadzor.

### **Ciljevi EU integracija – razlike i dodirne tačke**

Kada se razmatraju efekti EU integracija na borbu protiv korupcije, bitno je znati da ciljevi raznih aktera nisu jednaki. Ti ciljevi se mogu preklapati, pa se otud često govori o koristima koje ispunjavanje kriterijuma koje je postavila EU, ili ispunjavanje planova koje je usvojila Vlada Srbije donosi njenim građanima. Međutim, i pored činjenice da se interesi tri strane veoma često podudaraju, to ne mora uvek biti istina. Usled toga se napredak u borbi protiv korupcije ne može meriti samo ostvarivanjem merila koje je postavila EU, niti stepenom ispunjenja planova Vlade Srbije.

Generalno, kod političara (ne samo srpskih), preteže ugao posmatranja u kojem je bitno zabeležiti neki formalno vidljivi uspeh. Otuda potiče i ogroman publicitet kojim se obeležava „otvaranje poglavlja“, „pozitivni ton“ u godišnjem izveštaju Evropske komisije ili „procenat realizovanih mera“, u nekom izveštaju o sprovođenju Akcionog plana<sup>3</sup>.

Evropska komisija i zemlje članice EU imaju interesa da Srbija, kao budući član, izgradi institucije koje će obezbediti vladavinu prava i koja im neće doneti nove probleme. Međutim, pored toga, svaka država članica, pa i EU kao celina, imaju i posebne interese. Iskustvo prethodnih pridruženja pokazuje da se može očekivati da će deo tih partikularnih interesa biti zaodnut u ruho „ispunjavanja standarda“. Na primer, logično je očekivati da će tela EU više insistirati na poštovanju opštih principa onda kada su direktno ugroženi interesi privrednih subjekata iz Unije, npr. u odnosu na firme iz Kine, Rusije ili drugih zemalja. Isto tako, može se očekivati da će neka država članica, čija je firma npr. oštećena u nadmetanju u nekom postupku privatizacije ili javne nabavke, ili kojoj je uskraćena efikasna sudska zaštita, pre biti spremna da otvori pitanje primene zakona i vladavine prava, nego druga država čiji interes nije neposredno povređen.

---

<sup>3</sup> O ovoj temi detaljnije od istog autora u:

[http://www.danas.rs/dijalog.46.html?news\\_id=331873&title=Razli%C4%8Diti+ciljevi](http://www.danas.rs/dijalog.46.html?news_id=331873&title=Razli%C4%8Diti+ciljevi)

Građani Srbije posmatraju pridruživanje na različite načine. Većina pristalica Unije vidi u tome samo praktična pitanja – npr. kako lakše raditi ili školovati se u inostranstvu. Nije mali broj ni onih koji u tom procesu prepoznaju šansu za Srbiju da osnaži svoje institucije, drugim rečima, da uradi nešto dobro za sebe, za šta inače ne bi bilo dovoljno volje. Šta god se na kraju desilo sa EU i našim pristupanjem, ono što uradimo tokom tih promena će nam ostati na korišćenje u narednim godinama.

## Pregovori

### **PREDMET PREGOVORA**

Oko pristupanja Srbije EU se otvaraju i zatvaraju „pregovori“. Ta reč pomalo zavodi na pogrešan trag. Oko mnoštva pitanja nema šta da se pregovara, već se prilagođavamo unapred postavljenim pravilima (npr. usaglašavanje propisa). Eventualna tema pregovora u takvim situacijama može biti da li su pravila zaista usaglašena sa evropskim ili ne. Kada pravila nisu do tančina unapred definisana prostor za pregovore postoji – ali se javlja pitanje šta treba da bude cilj naših pregovarača, a pre svega onih koji su pisali tzv. „pregovaračke pozicije“ i akcione planove? Da li se, drugim rečima, treba rukovoditi logikom „hajde da se ne obavezujemo previše, a lako ćemo da uradimo više od onoga što smo obećali“ ili „postavimo visoko lestvicu, jer nikad nećemo imati ovakav motiv i priliku da ostvarimo cilj“? U prvom slučaju lako se dolazi do apsurdne situacije – npr. da je nekome u EU više stalo da se Srbija efikasnije bori protiv korupcije nego što je građanima Srbije, o čijim se parama i kvalitetu usluga javnog sektora radi! I u drugom slučaju postoji rizik – da nam neko kaže da nismo u potpunosti ispunili cilj. Najzad, postoje (i postojale su kada je zaključivan SSP) i neke situacije u kojima zaista ima razloga da se pregovara jer su ekonomski ili drugi interesi Srbije i EU suprotstavljeni – npr. kvote za proizvodnju pojedinih proizvoda, mogućnost prodaje nepokretnosti državljanima EU, ukidanje prednosti za domaće ponuđače, brzina „usaglašavanja“ spoljne politike, davanje subvencija i drugih oblika državne pomoći...

### **AKCIONI PLAN ZA POGLAVLJE 23 I NJEGOVI NEDOSTACI**

Zadaci koji stoje pred Srbijom uglavnom su određeni kroz „preporuke“ EU nakon skringinga (snimak stanja zakona, njihove primene i institucija), koje su zatim pretočene u akcione planove (to je slučaj za poglavlja 23 i 24)<sup>4</sup>. Time je Srbija dobila još jedan bitan planski akt za borbu protiv korupcije, i to nedugo nakon usvajanja nacionalnih planskih dokumenata – antikorupcijske strategije i pratećeg akcionog plana iz 2013. godine<sup>5</sup>.

Nevolja je što tim preporukama EU nije obuhvatila sva bitna pitanja (zato što ne postoji pravni osnov ili zato što nije bio prepoznat interes da se to učini), pa su ona posledično ostala van fokusa i naših reformatora, ma koliko bila bitna. Tipičan primer za to su odstupanja od primene domaćih

---

<sup>4</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

<sup>5</sup> <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan/>

antikorupcijskih pravila (o nadmetanju, kontroli, javnosti postupanja, izradi prethodnih analiza) kada se sprovode infrastrukturni projekti ili ustupa javna imovina na osnovu međunarodnih sporazuma. Tek prilikom otvaranja poglavlja broj pet, koje se odnosi na javne nabavke, javno – privatna partnerstva i koncesije, u pregovaračkim pozicijama je konstatovano da Srbija prekomerno primenjuje ovu vrstu izuzetka od opštih pravila, čime je otvoren put da se problem makar umanji<sup>6</sup>.

Dalje, akcioni planovi nisu uvek dovoljno precizni, pa se može različito tumačiti šta se htelo postići, nisu dovoljno ambiciozni (da bi se ostvario željeni cilj) ili pak uspešnost njihovog sprovođenja nije moguće utvrditi na osnovu napisanog. To otvara široke mogućnosti tumačenja. Kada se takve mogućnosti povežu sa činjenicom da jedan deo komunikacije među stranama neće biti vidljiv domaćoj javnosti, javljaju se najmanje dve opasnosti. Prva, da Srbija formalno ispuni zacrtane zadatke, da nas EU „potapše po ramenu“ (npr. zbog generalne podrške politici Vlade), a da suštinski napredak ne bude postignut. Tada bismo zauvek ispustili ovu jedinstvenu priliku za unapređenje sistema. Druga opasnost je da uz isti nivo ispunjenosti zadataka ocena iz Brisela (ili iz neke od 28 prestonica) bude drugačija a da sve to bude primarno motivisano nekim drugim razlozima (npr. bilateralna ili spoljnopolitička politika)<sup>7</sup>.

## **PRAĆENJE OSTVARIVANJA AKCIONOG PLANA**

O ostvarivanju tih akcionih planova Vlada (tj. njeno radno telo, Savet za sprovođenje AP za poglavlje 23) redovno izveštava<sup>8</sup>, na svaka tri meseca. Objavljivanje tih podataka predstavlja napredak u odnosu na doba od pre samo nekoliko godina. Na primer, tu se mogu naći makar neki statistički podaci o broju službenika koji su postavljeni na najviše položaje u administraciji na osnovu konkursa, a Vlada je godinama (po zahtevima Transparenosti – Srbija) odbijala da se izjasni da li uopšte vodi evidenciju te vrste.

Međutim, već nakon prvog izveštaja je postalo jasno da se od njih može očekivati samo popis sprovedenih aktivnosti. Nema čak ni („subjektivne“) ocene Vlade o tome koliko je sprovođenje neke aktivnosti (ili svih njih zajedno) doprinelo ostvarivanju opštih ciljeva iz preporuke. Manjkavosti se mogu pokazati na primeru mnogobrojnih obuka službenika, koje su predviđene ovim akcionim planovima. Po pravilu, u opisu aktivnosti se ne govori o tome koji broj ljudi treba obučiti, kojim sve znanjima i veštinama treba da ovladaju, a ne predviđa se ni obavezna provera znanja na kraju obuke ili analiza kasnijeg postupanja obučениh. Zbog toga, bilo koji podatak o broju polaznika zaista može biti dovoljno pokriće za navod iz izveštaja da je „aktivnost u potpunosti realizovana“, iako se iz toga ništa ne može zaključiti o efektima.

---

<sup>6</sup> Više o tome u saopštenju organizacije Transparentnost Srbija povodom otvaranja ovog poglavlja: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8885-sto-pre-unaprediti-javne-nabavke>

<sup>7</sup> Više o tome u saopštenjima i inicijativama organizacije Transparentnost – Srbija, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8551-kako-iskoristiti-otvaranje-poglavlja-za-borbu-protiv-korupcije>

<sup>8</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

## OCENE EU

Kvalitativne ocene se mogu naći u izveštajima EU („Country Report“, ranije „Progress Report“)<sup>9</sup>. To svakako nije dovoljno. Izveštaji EK su ograničenog obima, pa u njima nema dovoljno prostora za obrazloženje ocena ili razmatranje ostvarivanja standarda na primerima iz prakse. Ograničavajući faktori su i korišćenje „diplomatskog rečnika“, razmatranje koja će se poruka istaći u prvi plan (ono što će većina medija jedino preneti) i vezanost za (ne)postojeće standarde u samoj EU. Usled toga, na primer, u izveštajima EK za Srbiju godinama nije davan značaj velikom problemu političkog upravljanja javnim preduzećima, dok je ono u Srbiji prepoznato kao jedan od najizdašnijih izvora korupcije.

## MONITORING CIVILNOG DRUŠTVA

Nedostaci državnog i evropskog mehanizma praćenja jasno ukazuju na potrebu za postojanjem trećeg, koji bi bio nezavisan i od jednog i od drugog, ali oboma koristan. Jedan model upravo takvog praćenja i izveštavanja predstavlja ono što radi koalicija nevladinih organizacija prEUgovor, koja je do sada objavila sedam polugodišnjih izveštaja o stanju i napretku u pojedinim oblastima iz Poglavlja 23 i 24 (bezbednost, azil i migracije, trgovina ljudima, nasilje nad ženama, organizovani kriminal, korupcija...) i posebne analize pojedinih pitanja<sup>10</sup>. Ovi izveštaji tako daju širu sliku od državnih u pogledu efekata sprovedenih mera ali i sprovođenju zakona i politika uopšte (to jest, preko onoga što je ušlo u akcione planove). U njima se mogu naći opis stanja, osvrt na paradigmatične slučajeve iz prakse i preporuke šta treba uraditi da se stanje popravi. Neretko će nezavisni monitoring sadržati bitne dopune Vladinog. Na primer, uz podatak o tome da je usvojen neki zakon, stajaće i osvrt na to da li su predlozi sa javne rasprave razmotreni, da li su usvojena rešenja potpuna, da li su u skladu sa ostatkom pravnog sistema, da li se norme poštuju itd.

To može da bude od velike koristi za državne organe, ako im je na pameti isti cilj, da unaprede zakone i institucije u Srbiji. Upitno je da li volja za ovakvim korišćenjem monitoringa koji dolazi iz civilnog društva stvarno postoji. Naime, iako je pravljenje akcionih planova bio otvoren proces (što je dobra praksa), mnogi od predloga su odbačeni bez valjanog obrazloženja. Ocene i predlozi, naravno, za državne organe nisu obavezujući, ali bi bilo svojevrsno rasipanje ne baš tako bogatih resursa koji postoje u zemlji, kada ne bi bili ni razmotreni. U idealnom scenariju, na razmatranje i eventualno prihvatanje predloga i komentara ne bi trebalo da ima uticaj to da li su oni medijski promovisani ili ne, da li ih je uputio jedan građanin, udruženje, 100 organizacija zajedno ili moćna poslovna asocijacija, da li su predlozi prvo dostavljeni Vladi ili istovremeno podeljeni sa domaćim i stranim akterima objavom na sajtu i promocijom na konferenciji, već samo snaga argumenata. Koliko će u stvarnosti biti koristi od nezavisnog monitoringa, zavisi od toga šta je cilj i razumevanje korisnika – da li su uslovi na putu pridruživanja samo smetnja ili šansa za suštinske promene.

Nezavisni monitoring civilnog društva, ali i pojedinih organizacija javnog sektora podrazumeva i komunikaciju sa telima EU. Na primer, Transparentnost – Srbija, preko međunarodne organizacije

<sup>9</sup> <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>

<sup>10</sup> <http://preugovor.org/Publikacije/131/Izvestaji.shtml>

Transparency International čija je članica, već duže od deset godina upoznaje sa svojim stavovima i nalazima direktno i Evropsku komisiju, što je imalo uticaja na to da neka pitanja dođu na dnevni red evropskih integracija i da tako državni organi Srbije budu podstaknuti da zarad evropskih integracija urade više u borbi protiv korupcije nego što su inače bili spremni. Komunikacija sa evropskim akterima je uticala i na sadržaj rezolucija Evropskog parlamenta o Srbiji, od kojih su neke imale značaja i za pravce borbe protiv korupcije.

## Neka iskustva primene Akcionog plana

### „EVROPSKI“ I „NACIONALNI“ AKCIONI PLAN

Akcionni plan za poglavlje 23 je pisan samo godinu dana pošto je donet drugi dokument sličnog naziva - akcionni plan, koji prati Nacionalnu antikorupcijsku strategiju za period 2013-2018. „Evropski“ akcionni plan je „prebrisao“ značajne delove ranije donetog „nacionalnog“. To je za posledicu imalo značajno pomeranje rokova za izvršenje pojedinih zadataka, stavljanje u drugi plan onih aktivnosti koje nisu planirane u AP za poglavlje 23, a zatim i tretiranje nekih zadataka kao završenih u procesu revizije antikorupcijskog akcionnog plana u leto 2016, iako to u stvari nije učinjeno. Ovo je imalo još jednu štetnu posledicu, a sve to u odsustvu očekivanih promena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Naime, dok ne bude usvojen novi Zakon o Agenciji (nacrt je objavljen još u jesen 2016, ali do septembra 2017 nije došlo do faze predloga zakona), Agencija će biti zadužena za praćenje samo onih korupcijskih zadataka koji nisu brisani iz antikorupcijskog akcionnog plana. Za praćenje onoga što je našlo mesto u AP za poglavlje 23, zaduženo je do daljnjeg samo Vladino radno telo.

Ovakva „konstelacija snaga“ imala je negativne efekte na sprovođenje antikorupcijske strategije sve vreme, a naročito na ostvarivanje onih ciljeva koji nisu našli svoje mesto i u Akcionom planu za poglavlje 23 evropskih integracija. O tome govore i poražavajući nalazi Agencije za borbu protiv korupcije, koja u 2016, uopšte nije dobila podatke od državnih organa na osnovu kojih bi mogla da utvrdi da li su aktivnosti sprovedene u čak 51% slučajeva, dok je u sledećih 31% bilo jasno da mere nisu realizovane<sup>11</sup>. Godinu dana ranije, dok je nacionalni akcionni plan sadržao i mere koje su našle svoje mesto u AP za poglavlje 23, broj situacija u kojima mere nisu realizovane je bio još viši (63%), ali makar se u velikoj većini situacija znalo kakvo je stanje (za 18% mera to nije bilo moguće utvrditi). Ostaje nada da će se stanje popraviti nakon što Agencija preuzme praćenje oba akcionna plana.

### RASPOLOŽIVI PODACI I NJIHOVA OCENA

U dosadašnjoj realizaciji Akcionog plana najproblematičnije su bile situacije da „nema podataka“ o tome da li su aktivnosti realizovane. To se dešavalo srazmerno retko (oko 4% aktivnosti krajem 2016), a u 2017. se taj problem nije ponovio. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li je ostvarivanju ovog akcionnog plana dat primeren značaj u okviru Vlade, jer nema podataka o tome koliko se često o

---

<sup>11</sup> <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izvestaj-o-sprovedjenju-2016-za-net.pdf>



ovom pitanju raspravlja na sednicama Vlade niti o tome šta se preduzima kada neko ministarstvo ne ispuni svoj deo zadataka<sup>12</sup>.

Slično tome, u ranijim izveštajima (u 2016) je zapaženo nekoliko slučajeva kada je kreativno tumačeno da je plan ispunjen, iako do toga suštinski nije došlo. Takve pojave nisu zapažene u izveštajima iz 2017. Međutim, kao što je već navedeno, postoji problem da se oceni u kojoj meri se akcioni plan ostvaruje, zbog nedovoljno preciznih merila u samom AP. Sadašnji izveštaji Vladinog Saveta za praćenje jesu informativni, i pružaju mnoštvo podataka koje taj Savet dobija od nadležnih ministarstava i drugih organa, ali nedostaje utemeljenosti i relevantnosti tih odgovora.

## **PRIORITETI ZA BUDUĆNOST**

Ma koliko bili loši slučajevi kada plan nije ostvaren, kada nema informacija o učinjenom ili kada postoje nejasnoće oko efekata, još je lošije kada se sve uradi onako kako je bilo planirano, ali nema željenih promena u praksi. Na primer, sve tri planirane aktivnosti koje se odnose na zaštitu uzbunjivača se vode kao ispunjene u potpunosti – donet je program treninga, sprovedena kampanja i na sajtu Ministarstva je objavljen izveštaj o sprovođenju Zakona. Međutim, niti su treninzi obezbedili da svi koji imaju prava i obaveze na osnovu ovog zakona budu upoznati sa njima, niti je kampanja ohrabrila značajno veći broj građana da prijavljuju korupciju i druge nezakonite radnje, niti je objavljeni izveštaj obuhvatio primenu svih odredaba Zakona.

Budući da u 2018. Srbiju i EU očekuje revizija Akcionog plana, neophodno je da se ta prilika iskoristi za ozbiljno razmatranje efekata dosadašnjih aktivnosti u odnosu na problem koji treba da se reši. Ukoliko se ta prilika propusti, možemo lako doći u situaciju da se problemi rešavaju tek na samom kraju procesa EU integracija, ili da se zbog nerešenih problema korupcije odloži i samo pridruživanje. Još veća šteta po građane Srbije bi bila da nam EU, zarad nekih spoljnopolitičkih razloga „pogleda kroz prste“ kad je reč o korupciji, jer bismo tako izgubili jedinstvenu priliku da se kroz kombinaciju spoljnog i unutrašnjeg pritiska i podrške borbi protiv korupcije načini krupan korak unapred.

---

<sup>12</sup> Više o tom problemu u tekstu <http://preugovor.org/Tekstovi/1346/Izvestaj-o-nedelotvornosti-procesa-evropskih.shtml>