

---

## Rezolucija Evropskog parlamenta o Srbiji – značaj za korupciju

Rezolucija Evropskog parlamenta o Srbiji<sup>1</sup>, koju je još prošle godine pripremio specijalni izvestilac Dejvid Mekalister, i koja je u međuvremenu dopunjena amandmanima drugih poslanika u značajnoj meri se bavi i pitanjem borbe protiv korupcije. Podsećamo da je upravo jedna od rezolucija EP, pre pet godina, bila prelomna tačka u pogledu nezadovoljavajuće ocene učinka državnih organa Srbije na ovom polju (zahteva da se ispituju 24 izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije koji se odnose na privatizaciju i druga pitanja).

### Odeljak o korupciji

U ovom tekstu se ponavljaju brojne ocene koji su od ranije poznate, naročito iz godišnjih izveštaja Evropske komisije o napretku, ali i neke nove. Osnovna ocena je „zabrinutost zbog odsustva napretka u borbi protiv korupcije u Srbiji“, odakle sledi poziv vlastima „da pokažu jasnu političku volju i opredeljenost u bavljenju ovim pitanjima, uključujući i unapređenje i punu primenu zakona“.

Evropskim parlamentarcima je više stalo od domaćih do sprovođenja nacionalne antikoruptionske strategije i pratećeg akcionog plana, na čiju „punu primenu“ pozivaju. I pored toga što su godišnji izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije krajnje zabrinjavajući, a najnoviji pokazuje da za polovinu mera nije bilo moguće čak ni doći do podataka u kojoj meri su ispunjene, Narodna skupština Republike Srbije već godinama nije uradila ništa da se ovi problemi reše.

Standardan deo svih izveštaja poslednjih godina je „postizanje uspeha (track record) u istragama, optuženju i osudama korupcije na visokom nivou“. EP hvali to što se „finalizuje“ pisanje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (u stvari, nema novina na tom polju od oktobra, kada je objavljen nacrt zakona), kao i sprovođenje jednog od projekata koji finansira EU.

Najviše pažnje evropski parlamentarci posvećuju pitanju izmena krivičnih dela privrednog kriminala. Tako, oni ponovo pozivaju Srbiju da izmeni i primeni norme Krivičnog zakonika koje se odnose na privredni kriminal i korupciju, i pored toga što je upravo ova glava KZ značajno izmenjena krajem 2016, uz obrazloženje da se to čini upravo radi ispunjavanja preporuka EU. Rezolucija pokazuje stav da promene ne ispunjavaju taj cilj. Ista stvar se pominje još jednom, kao poziv da se „na odgovarajući način“ reformišu krivična dela zloupotrebe službenog položaja i zloupotrebe odgovornog lica, jer se ona „preterano koriste i škode klimi poslovanja“. Stvarni značaj ovih preporuka za borbu protiv korupcije je ograničen. Najveća korist preciziranja normi bi bila jedino to da se prestane sa praksom državnih organa u Srbiji da slučajeve privrednog kriminala pogrešno predstavljaju kao borbu protiv korupcije. S druge strane, ima daleko bitnijih promena koje treba izvršiti u Krivičnom zakoniku, ali ih EP ne pominje (npr. uvođenje krivičnih dela iz posebnih zakona u KZ, „nezakonito bogaćenje“, kažnjavanje opstrukcije rada nezavisnih organa i odmazde prema uzbunjivačima itd.)

Na dva načina Izveštaj pominje odnos krivičnog gonjenja i medijskog izveštavanja. Evropski parlamentarci su izrazili zabrinutost „zbog ponovljeog curenja informacija o istragama u

---

<sup>1</sup> P8\_TA-PROV(2017)0261 2016 Report on Serbia European Parliament resolution of 14 June 2017 on the 2016 Commission Report on Serbia (2016/2311(INI))

toku“. Ovde se, da podsetimo, govori o problemu koji bi bilo daleko ispravnije nazvati „ciljano plasiranje informacija o krivičnim istragama u odabranom javnom glasilu.“ S druge strane, izuzetno je značajno to što EP poziva vlasti u Srbiji „da ozbiljno istraže nekoliko slučajeva visokog profila gde su novinari predstavili dokaze o mogućim prestupima“. Time se ukazuje na odavno poznati problem nedovoljnog aktivizma organa gonjenja, zbog čega veliki deo korupcije ostaje neotkriven ili neistražen, čak i kada informacije postoje.

## **Drugi delovi izveštaja značajni za korupciju**

EP poziva Srbiju da unapredi planiranje, koordinaciju i praćenje primene novih zakona i politika, kao i „sistematsko uključivanje civilnog društva u dijalog o politikama, uključujući i onaj o procesu pridruživanja“.

U vezi sa predsedničkim izborima 2017. i poslaničkim izborima 2016, evropski parlamentarci su se, između ostalog, osvrnuli na nejednak pristup kandidata medijima tokom kampanje, pauzu u radu Narodne skupštine tokom izbora i pozvali vlasti da istraže tvrdnje o raznim vrstama nepravilnosti. U vezi sa izborima 2016. organi vlasti su pozvani da reše probleme koje je identifikovala posmatračka misija OSCE/ODIHR. Između ostalog, izričito se pominje „zamućena razlika između državnih i partijskih aktivnosti“, kao i poziv da „finansiranje političkih stranaka budu u skladu sa najvišim međunarodnim standardima“.

„Nezavisnost pravosuđa nije obezbeđena u praksi, što sprečava sudije i tužioce da primene zakone“. EP poziva na ustavne promene koje bi smanjile politički uticaj na izbor sudija i tužilaca. Na kvalitet njihovog rada utiče nejednaka raspodela posla, veliki broj nerešenih predmeta i neuspostavljeni sistem besplatne pravne pomoći.

EP hvali aktivizam Srbije u regionalnoj policijskoj i sudskoj saradnji i napredak u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, potrebu da se ispituju kriminalne mreže, unaprede finansijske istrage i rad policije koji je zasnovan na prikupljanju informacija, da Srbija treba da u potpunosti primeni Zakon o policiji iz 2016, da prilagodi evropskim pravila o oduzimanju imovine stečene kriminalom (izmene Zakona su vršene krajem 2016, pa je nejasno da li one nisu dovoljne po mišljenju EP). EP je pozdavio i „nedavne izmene propisa o imovini“ i istakao da mora biti obezbeđena „transparentna i nediskriminatorna primena“ tog zakona, kako bi se obezbedila „puna jasnoća imovinskih prava“.

Srbija je pozvana da u potpunosti primeni preporuke međunarodnih organizacija iz oblasti sprečavanja pravnja novca. EP je ukazala na značaj regionalne saradnje i koordinacije, kako bi se obezbedila zaštita od organizovanog kriminala i korupcije.

Slučaj „Savamala“ naziva se „spornim“, i kaže se da se odnosi „naročito na uništavanje privatne imovine“. Iako je u noći između 24. i 25. aprila 2016. zaista bespravno uništena privatna imovina na području planiranom za izgradnju „Beograda na vodi“, glavni problem za vladavinu prava predstavlja to što državni organi (policija i komunalna policija) nisu reagovali na pozive građana zbog nelegalnog rušenja objekata i ograničavanja slobode ljudi. Konstatacija o tome da je proteklo duže od godine bez napretka u istrazi, na čije okončanje je EP pozvala, poziv da MUP u potpunosti saraduje sa javnim tužiocem u tom slučaju i poziv vlastima da se „uzdrže od optužbi, pritiska i napada na pripadnike građanskog pokreta „Ne davimo Beograd“.

EP pozdravlja mere za jačanje transparentnosti i konsultativnosti postupka u Skupštini (nije jasno na koje se odnose, pošto dugo vremena nisu održavana javna slušanja), kao i redovno održavanje sastanaka EU konventa. S druge strane, tu je zabrinutost, zbog čestog korišćenja hitnog postupka u usvajanju zakona, i „promene dnevnog reda u poslednji čas“, jer podrivaju delotvornost, kvalitet i transparentnost postupka i ne omogućavaju dovoljno vremena za šire javne konsultacije. EP naglašava da parlamentarni nadzor izvršne vlasti mora da ojača, i da odmah treba da bude usvojen Kodeks ponašanja parlamentaraca. Inače, donošenje tog kodeksa je planirano odavno, a ušlo je i među preporuke GRECO, koje je Srbija trebalo da ispuni do kraja prethodne godine.

Ustav treba da se menja, kako bi se u potpunosti ispunile preporuke Venecijanske komisije, radi odstranjivanja uticaja Skupštine na imenovanje sudija, kontrole političkih stranaka nad mandatom narodnih poslanika (ustavna norma iz člana 102. st. 2, koja nije operacionalizovana zakonskim rešenjima), kao i radi „nezavisnosti ključnih institucija i zaštite osnovnih prava“.

U izveštaju se primećuje da je u nekim oblastima usporena reforma javne uprave, da „nema napretka u izmenama Zakona o državnim službenicima“, da se mora dalje „profesionalizovati i depolitizovati uprava“, a da „postupak zapošljavanja i otpuštanja mora da bude transparentniji“. U vezi sa ovim podsećamo da je još veći problem od manjka transparentnosti i promena Zakona to što se ni postojeće norme ne poštuju, pre svega u vezi sa postavljanjem službenika na položaju, koji su i dalje većinom u „v.d. stanju“.

Evropski parlamentarci, više nego srpski, vode računa o koristi koje mogu da im donesu nezavisni državni organi. Izričito se pominje „značaj nezavisnih tela“, poimence Ombudsman, Poverenik za informacije, DRI, Agencija za borbu protiv korupcije i Savet za borbu protiv korupcije (poslednje navedeno telo nema status državnog organa, već radnog tela Vlade), u obezbeđivanju odgovornosti državnih institucija. EP poziva vlasti u Srbiji da zaštite nezavisnost ovih tela, da im pruže punu političku i administrativnu podršku u radu i da obezbede da se postupa po njihovim preporukama. Posebno ističu da vlasti treba da se uzdrže od optužbi i neutemeljenih političkih napada na Zaštitnika građana.

U vezi sa medijima, ponavlja se da nema napreka u vezi sa „slobodom izražavanja“ i „autocenzurom“, koja se pogoršava. Govori se o napadima i pretnjama novinarima, a državni organi se pozivaju da te slučajeve ispituju proaktivno. Takođe se izražava zabrinutost zbog negativne kampanje koja se vodi protiv novinara istraživača korupcije. Tu je i poziv na punu primenu medijskih zakona, bez preciziranja normi koje nisu poštovane. EP pozdravlja sporazum o saradnji u zaštiti novinara i poziva na njegovu primenu. Ističe se potreba za punom transparentnošću vlasništva u medijima i finansiranju medija.

U vezi sa medijima je i veoma jasna opaska da je Zakon o oglašavanju, koji je usvojen 2015. bez javne rasprave, ukinuo važne odredbe o zabrani oglašavanja organa vlasti i zabrani političkog oglašavanja van perioda izborne kampanje. U vezi sa ovom temom podsećamo da je problem državnog i političkog oglašavanja širi, jer pravila nisu ni dovoljna, ni precizna ni dosledna. Problemi se mogu rešavati i izmenama drugih propisa, pre svega Zakona o javnim nabavkama i propisima koji uređuju izbornu kampanju.

Najzad, Evropski parlament daje značaj i jednoj temi o kojoj se ne govori u izveštajima o napretku Evropske komisije – finansiranju organizacija civilnog društva i uslovima za rad kritički nastrojenih organizacija civilnog društva. Tako se izričito traži (od izvršnih tela EU) da ne uslovljavaju dodelu sredstava za finansiranje OCD iz IPA fondova time što bi imali

---

partnere iz državnih organa. Druga stvar je „osuda Vlade i medija kojima Vlada upravlja u vođenju negativne medijske kampanje protiv OCD“, zabrinutost zbog toga što „vlast uspostavlja fiktivne organizacije civilnog društva kako bi se suprotstavile nezavisnim OCD.

---

## Originalni tekstovi

...is concerned by the lack of progress in the fight against corruption and urges Serbia to show clear political will and commitment in tackling this issue, also by enhancing and fully enforcing the legal framework; calls on Serbia to step up the implementation of the national anti-corruption strategy and action plan, and calls for the establishment of an initial track record on investigations, prosecutions and convictions for high-level corruption; welcomes the progress on the finalisation of the draft law on the Anti-Corruption Agency and the implementation of the activities on the prevention of and fight against corruption envisaged through the newly established EU twinning project; urges Serbia to amend and implement the economic and corruption crimes section of the criminal code with a view to providing a credible and predictable criminal law framework; is concerned about repeated leaks to the media regarding ongoing investigations; calls on the Serbian authorities to investigate seriously several high-profile cases where evidence of alleged wrongdoings has been presented by journalists; reiterates its call for proper reform of the offence of abuse of office and abuse of responsible position so as to prevent possible misuse or arbitrary interpretation; stresses that the excessive recourse to the provision on abuse of office in the private sector is harmful to the business climate and

Welcomes Serbia's active role in international and regional police and judicial cooperation, the progress made in the fight against organised crime and the adoption of Serbia's first national serious and organised crime threat assessment (SOCTA); calls on Serbia to step up efforts to investigate wider criminal networks, improve financial investigations and intelligence-led policing and develop a solid track record of final convictions; calls on Serbia to fully implement the law of February 2016 on the police, to align with EU rules on the confiscation of criminal assets and to establish a secure platform to exchange intelligence between law enforcement agencies; welcomes the recent changes to the law on public property and stresses that its transparent and non-discriminatory implementation must be ensured, and that further measures must be adopted to fully establish legal clarity over property rights;

... calls on Serbia to fully implement the recommendations of the evaluation report of the Council of Europe's Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (Moneyval), and in particular the Financial Action Task Force (FATF) recommendations on terrorist financing and money laundering; welcomes Serbia's continued international and regional cooperation in the fight against drugs but stresses that further efforts are needed in order to track down and prosecute criminal networks involved in trafficking of human beings; considers that a regional strategy and enhanced cooperation in the region are essential to tackle corruption and organised crime calls on Serbia to improve the planning, coordination and monitoring of the implementation of new legislation and policies, setting up an adequate and efficient administrative capacity, and to undertake further efforts to ensure the systematic inclusion of civil society in policy dialogues, including in the accession process, as a tool to improve the standards of democratic governance;

strongly condemns the rhetoric used during the presidential campaign by government officials and pro-government media against other presidential candidates; regrets the uneven access of candidates to the media during the election campaign as well as the parliament recess during the campaign, denying opposition politicians a public forum; calls on the authorities to properly investigate claims of various types of irregularities, violence and intimidation during the elections;

calls on the authorities to fully address the recommendations of the OSCE/ODIHR election observation mission, in particular with regard to biased media coverage, an undue advantage for incumbents, a blurring of the distinction between state and party activities, the registration process and the lack of transparency of the financing of political parties and of the election campaign; stresses that the funding of political parties must be in accordance with the highest international standards; calls on the authorities to properly investigate claims of irregularities, violence and intimidation that arose during the electoral process;

... judicial independence is not assured in practice, and this prevents judges and prosecutors from implementing the adopted legislation; calls on the authorities to bring the constitutional and legislative framework into line with European standards in order to reduce political influence in the recruitment and appointment of judges and prosecutors; stresses that the quality and efficiency of the judiciary and access to justice remain under constraints due to an uneven distribution of the workload, a burdensome case backlog and the lack of a free legal aid system, which needs to be established;

... calls for additional efforts in addressing the issue of the scope, implementation and implications of the Law on the Organisation and Competences of State Authorities in War Crime Proceedings; calls on the authorities to address cases of excessive use of power by police against citizens; has taken note, with concern, of the controversial events in Belgrade's Savamala district, with regard in particular to the demolition of private property; expresses concern that one full year has passed without any advances in the investigation, and calls for its swift resolution and for full cooperation with the judicial authorities in the investigations to bring perpetrators to justice; calls on the Serbian Ministry of Interior and the Belgrade city authorities to fully cooperate with the public prosecutor in this case; calls on the authorities to refrain from accusations, pressure and attacks directed at members of the 'Let's not drown Belgrade' civil movement;

Welcomes the measures taken to improve transparency and the consultation process within the parliament, including public hearings and regular meetings and consultations with the National Convent on European Integration, especially as they are important parts of the negotiation procedure; remains concerned about the extensive use of urgent procedures in adopting legislation; stresses that the frequent use of urgent procedures and last minute changes to the parliamentary agenda undermine parliamentary effectiveness, quality and transparency of the law-making process, while not always allowing for sufficient stakeholder and wider public consultation; underlines that the parliament's oversight of the executive needs to be strengthened; calls for better coordination at all levels and immediate adoption of the parliament's code of conduct;

Notes that the constitution needs to be revised so as to fully reflect the recommendations of the Venice Commission, notably with regard to the parliament's role in judicial appointments, the control of political parties over the mandate of Members of Parliament, the independence of key institutions and the protection of fundamental rights;

... notes that the implementation of the public administration reform action plan has been slow in some areas, and that no progress has been made in amending the legal framework for central government civil servants; underlines that more effort is needed to further professionalise and depoliticise the administration and make recruitment and dismissal procedures more transparent;

Reiterates the importance of independent regulatory bodies such as the Ombudsman, the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, the State Audit Institution, the Anti-Corruption Agency and the Anti-Corruption Council in ensuring oversight and accountability of the executive; stresses the need for transparency and accountability of state institutions; calls on the authorities to fully protect the independence of these regulatory bodies, to provide full political and administrative support for their work and to ensure proper follow-up of their recommendations; calls on the authorities to refrain from accusations and unfounded political attacks directed at the Ombudsman;

Reiterates its concern that no progress has been made to improve the situation regarding freedom of expression and self-censorship of the media, which is a worsening phenomenon; stresses that political interference, threats, violence and intimidation against journalists, including physical assaults, verbal and written threats and attacks on property, remain an issue of concern; calls on the authorities to publicly and unequivocally condemn all attacks, to provide adequate resources to investigate more proactively all cases of attacks against journalists and media outlets and to swiftly bring the perpetrators to justice; expresses concern for the fact that civil defamation lawsuits and smear campaigns are disproportionately targeting critical media outlets and journalists and for the possible impact on media freedom of decisions of the judiciary with regard to defamation; expresses concern at a negative campaign against investigative journalists reporting about corruption, and calls on government officials to refrain from engaging in such campaigns; calls for the full implementation of media laws; welcomes the signing of the agreement on cooperation and protection of journalists between prosecutors, police and journalists and media associations and looks forward to its implementation; underlines the need for complete transparency in media ownership and funding of media; encourages the government to guarantee the independence and financial sustainability of both public service media organisations...

Is concerned that the Law on Advertising was adopted in 2015 without proper public consultation, abolishing important provisions such as the ones related to the prohibition of the advertising of public authorities and of political advertising outside election campaigns;

Deplores the requirement for the use of IPA funds which demands that civil society organisations (CSOs) become partners with the state in order for their applications to be successful;

Condemns the government's and the government-managed media's negative campaign against CSOs; is concerned about the governmental setting up of fictitious CSO institutions in opposition to independent CSOs; finds it unacceptable that partnership with the government is needed in order for