
Izveštaj o nedelotvornosti procesa evropskih integracija – slučaj 23

Autor teksta je Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnosti Srbija.

(Tekst je sastavni deo devetog broja [rEUformatora](#) - informatora o poglavljima 23 i 24)

POLUGODIŠNJA STATISTIKA - OSNOVNI PODACI

Posle nekoliko dvojezičnih tromesečnih izveštaja o primeni Akcionog plana za poglavlje 23 pregovora Srbije sa EU u januaru je objavljen i prvi polugodišnji izveštaj. Ovaj dokument postoji samo na engleskom jeziku, zato što je namenjen evropskoj publici, kao deo formalnog mehanizma za praćenje napretka.

Statistički pokazatelji su od tri potpoglavlja najlošiji u onom koje govori o borbi protiv korupcije. Prema oceni samog Vladinog Saveta za praćenje primene Akcionog plana, ispunjeno je 52% aktivnosti, još 34% se nalazi u raznim fazama delimičnog ispunjenja, jedna destina nije uopšte ispunjena, a za 4% se stanje stvari ne zna zato što odgovorni organ nije dostavio podatke. U drugim oblastima je statistika bolja, pa se tako u „pravosuđu“ dve trećine aktivnosti vodi kao ispunjeno, a kod „osnovnih prava“ čak četiri petine. Da li je to pokazatelj slabih rezultata u borbi protiv korupcije? Svakako da, ali daleko od toga da je među najbitnijima.

MANJKAVOSTI AKCIONOG PLANA

Razloga za ovakvu ocenu je mnogo. Pre svega, brojna pitanja koja su suštinski važna za borbu protiv korupcije nisu uopšte pomenuta u Akcionom planu, zato što nisu bila izričito pomenuta u zaključcima sa EU skrininga. Primer za to su brojni problemi koji proističu iz primene međudržavnih sporazuma, čime se isključuje primena domaćih antikorupcijskih zakona ili pravila (o javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvima, privatizaciji i drugo). Na drugom nivou problem su pitanja kojih se EU skrining dotiče, tako da postoje preporuke koje se dalje razrađuju kroz aktivnosti, ali problem nije sveobuhvatno sagledan. Jedan od mnogih primera za to su planirane aktivnosti u oblasti omogućavanja pristupa informacijama - rešenje se traži isključivo u promeni pravila, a prepreka za ostvarivanje prava je odsustvo političke volje da se zakon primeni. Na trećem nivou se može govoriti o problemu loše osmišljenih aktivnosti, koje nikako ne mogu dovesti do ostvarivanja željenog cilja, ni uz najveći trud svih angažovanih institucija. Na primer, revizija pravila o pristupu poverljivim podacima sigurno neće mnogo pomoći u rešavanju problema „curenja informacija“ o krivičnim istragama, pošto i nije reč ni o kakvom curenju iz „bušne kofe“, već o ciljanom „izlivanju“ podataka radi plasiranja u javnost. Potom po značaju slede slabosti koje se odnose na nedekvatno odabrane indikatore uspeha, neambiciozne ili pogrešno postavljene očekivane rezultate, pogrešno procenjena sredstva potrebna za ostvarivanje i neprecizno određene organe koji treba da sprovedu aktivnosti.

Ništa manje važno je istaći da je ovaj akcioni plan „prebrisao“ značajne delove ranije donetog Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije (iz 2013). To je za posledicu imalo značajno pomeranje rokova za izvršenje pojedinih zadataka (npr. donošenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije), 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 akcionog plana u leto 2016, iako to u stvari nije učinjeno. Najzad, ovo „tumbanje“ 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, Agencija će biti zadužena za praćenje samo onih korupcijskih zadataka koji nisu brisani iz antikorupcijskog akcionog plana. Za praćenje onoga što je našlo mesto u AP za poglavlje 23, zaduženo je do daljnjeg samo Vladino radno telo.

„NEMA PODATAKA“

Kad je reč o samom izveštaju, u njemu postoje tri zabrinjavajuće okolnosti. Najveća opasnost koju ovaj izveštaj otkriva jeste **činjenica da o sprovođenju nekih aktivnosti uopšte ne postoje pouzdani podaci**. Ma koliko malobrojni bili takvi slučajevi, u Vladi koja iole drži do sebe, a pogotovo u državi kojoj su evropske integracije jedan od političkih prioriteta, ne bi smelo da ih bude uopšte. Okolnost da jedno Vladino telo (Savet za sprovođenje Akcionog plana) nije dobilo pouzdane podatke od ministarstva u istoj toj Vladi, ukazuje da o ovim pitanjima verovatno nije ni bilo reči na sednicama Vlade Srbije (odsustvo političke volje). Na osnovu toga se dalje može zaključiti da još uvek nisu isprobana sva sredstva iz Vladinom mehanizma za praćenje akcionog plana ili da je taj sistem nedovoljno efikasan. Iz ugla spoljnog posmatrača, čini se da bi bilo primereno značaju evropskih integracija da se primena ovog i drugih Akcionih planova razmatra makar jednom mesečno na sednicama Vlade i da ministri i rukovodioci drugih organa koji ne ispune svoje obaveze ili ne dostave podatke snose posledice za svoje propuste, uključujući i razrešenje ako se problem uporno ne rešava. Ako se stvar može razrešiti i u drugim telima, kroz mehanizme koji još nisu isprobani, a pre podizanja na najviši politički nivo, onda treba pokušati da se to uradi pre objavljivanja izveštaja koji otkrivaju ovakve slabosti u funkcionisanju državnog aparata.

Između ostalog, u ovom šestomesečnom izveštaju nisu navedeni podaci o tome da li je započet rad na primeni preporuka evropskog eksperta za izmenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Naravno, treba podsetiti da ove preporuke ukazuju na samo neke odredbe Zakona koje bi trebalo menjati, a nikako na sve poznate probleme u vezi sa finansiranjem partija i kampanja.

KREATIVNA TUMAČENJA ISPUNJENOSTI PLANA

Drugi razlog za zabrinutost jesu slučajevi kada se u izveštaju tvrdi da je neka aktivnost sprovedena ili da se redovno sprovodi, a da to suštinski ne odgovara istini. Zbog takvih stvari je, između ostalog, neophodan nezavisni monitoring pregovaračkog procesa. Šta reći, na primer, o aktivnosti 2.1.4.1. gde je bilo planirano da se izmeni Zakon o Narodnoj skupštini, kako bi se Vlada obavezala da izveštava u roku od šest meseci o zaključcima Narodne skupštine i da Narodna skupština razmatra Vladin odgovor posle toga? Aktivnost je obojena „zeleno“, uz objašnjenje da se „uspešno primenjuje“ jer „svaka odluka ili zaključak Narodne skupštine sadrži obavezu Vladi da postupi u određenom roku.“ U stvarnosti, obaveza ni formalno nije ispunjena jer Zakon o Narodnoj skupštini (niti bilo koji drugi koji bi ovo regulisao) nije menjan. Obaveza nije ispunjena ni suštinski. Naime, u 2015. i 2016. Skupština nije usvojila ni jedan zaključak kojim bi Vladu obavezala na nešto. Ni nedavno, ni ranijih godina, Skupština nije proveravala da li je Vlada uopšte dostavila izveštaje o postupanju po usvojenim zaključcima. Najzad, ni kada je Vlada dostavljala takve izveštaje, odgovori Vlade nisu razmatrani.

PLAN ISPUNJEN, PROMENA NEMA

Treći razlog za zabrinutost su slučajevi kada aktivnosti jesu sprovedene onako kako je planirano, ali to nije dovelo do željene promene 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.

RED REZULTATA, DVA REDA OBEĆANJA

Narativni deo šestomesečnog izveštaja prikazuje podatke o onome što je urađeno sa brojnim detaljima kada je aktivnost zaista sprovedena, kao i brojna obećanja i najave šta će biti urađeno. Ovaj dokument vredi čitati uporedo sa izveštajima Evropske komisije, koji se osvrću na ista pitanja, ali imaju i širi obuhvat.

U delu o borbi protiv korupcije se govori o modifikaciji Akcionog plana za realizaciju antikorupcijske strategije. Sveobuhvatna analiza zakonodavstva sa EU standardima se očekuje za poslednji kvartal ove godine a pisanje nacrtu za njihovu izmenu u prvoj polovini 2018. Za GRECO izveštaj se govori o tome da je većina mera iz trećeg kruga evaluacije primenjena (rokovi su odavno prošli), a za četvrti se govori o očekivanom vremenu objavljivanja izveštaja, dok se ne ističe znancima poznata činjenica da ništa nije urađeno na primeni značajnih preporuka iz ove grupe, o čemu je Vlada bila dužna da izvesti GRECO do kraja 2016.

O uređivanju odnosa između Vlade i njenog antikorupcijskog Saveta i imenovanju nedostajućih članova govori se kao o nečemu što se može očekivati u započetom prvom kvartalu 2017, ali bez objašnjenja o tome šta je bila prepreka da se već realizuje ova aktivnost koja je mogla biti ispunjena u vrlo kratkom roku.

Tu su i najave skorog usvajanja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i povezanih dokumenata, tvrdnje o funkcionisanju softvera i treninzima u Agenciji, najava predstavljanja track record-a o sukobu interesa i kontroli imovine i prihoda „u narednom periodu“.

Slični su opisi i u vezi sa finansiranjem političkih aktivnosti - izmene zakona se očekuju „u narednom periodu“, kao i objavljivanje podataka o rezultatima kontrole, obuke se očekuju u okviru EU programa pomoći Agenciji i slično.

Navodi se da je formirana posebna radna grupa za izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Predstavljanje rezultata u pojedinim oblastima koje je EU posebno istakla se očekuje „u narednom periodu“.

Tamo gde su tražene promene bile vezane za donošenje ili izmenu akata, što je na neki način i učinjeno, izveštaj je mnogo konkretniji - na primer, u vezi sa uređivanjem kriterijuma za izbor i napredovanje službenika i sukobom interesa u pokrajinskim i lokalnim organima vlasti. Suvišno je istaći da se i ovde podaci o sprovođenju očekuju „u narednom periodu“.

O programskom budžetiranju se u ovom izveštaju može pročitati da je uvedeno svuda, da su rezultati primene analizirani i da je sistem unapređen u skladu sa analizom. O napretku se govori i u kontekstu interne revizije. Čini se da je ovo jedna od oblasti gde su zadaci predviđeni AP možda ispunjeni, ali gde suštinskog napretka nije bilo - niti se ispituje ostvarivanje rezultata i ciljeva iz programskih budžeta, niti se glas internih revizora čuo u situacijama kada su spoljni revizori ustanovili povredu pravila.

Za Zakon o zaštiti uzbunjivača se navode konkretni podaci o broju slučajeva u kojima je pružena zaštita i procenti uspešnosti rešavanja slučajeva sudske zaštite. Navedeni su i brojevi izvršenih radnih i upravnih inspekcijских poseta.

Poseban osvrt je dat za obavljene i najavljene poslove u nekoliko „ranjivih“ oblasti (zdravstvo, porezi, carine, obrazovanje, lokalna vlast, privatizacija, javne nabavke, policija).

U oblasti represije korupcije, u izveštaju se prepričavaju činjenice u vezi sa donošenjem izmena zakona o organizaciji državnih organa u vezi sa borbom protiv organizovanog kriminala. Navodno je urađena i tabela track record-a o efikasnim i delotvornim istragama, optužbama, osudama i oduzimanju imovine u slučajevima korupcije i „očekuje se da bude predstavljena u budućem periodu“. Dalje se govori o sprovođenju analize sa fokusom na mere koje treba da spreče „curenje informacija“.

O IZMENAMA KRIVIČNOG ZAKONIKA

U vezi sa dopunama Krivičnog zakonika ističe se da su sprovedene na osnovu analize o potrebi usaglašavanja sa EU standardima. U vezi sa ovom temom, podsećamo da je izmenjeno poglavlje Krivičnog zakonika koje se odnosi na privredni kriminal, „radi usklađivanja sa EU standardima“, ali još uvek nema jasnih pokazatelja da su izmene zadovoljile te standarde u potpunosti. Naprotiv, nedavni nacrt rezolucije o Srbiji koja je razmatrana u Evropskom parlamentu bi se mogao tumačiti kao da promene nisu dovoljne.

Međutim, **daleko je veći problem to što ovim krugom izmena ponovo nisu u značajnijoj meri izmenjena krivična dela korupcije.** Transparentnost Srbija je već deset godina unazad davala konkretne predloge u vezi sa tim krivičnim delima. Zahvaljujući tome, u Antikorupcijsku strategiju iz 2013. ušla je obaveza da se i ovaj deo Krivičnog zakonika menja, ali to nije učinjeno, čak ni tamo gde je postojala izričita obaveza (npr. aktivnost 3.3.4.1. koja se odnosila na kriminalizaciju „neosnovanog bogaćenja“ ili 3.3.4.2. gde je pomenuta potreba za uključenjem krivičnih dela iz drugih antikorupcijskih zakona u KZ). Umesto toga, antikorupcijski akcioni plan je revidiran, a ove aktivnosti su znatno uže definisane u akcionom planu za poglavlje 23 evropskih integracija.

Iako dela privrednog kriminala, koja su bila predmet ovih izmena, imaju sličan opis kao i koruptivna, efekat tih promena na borbu protiv korupcije je u najboljem slučaju posredan - lakše će se razdvojiti korupcija koja se odnosi na zloupotrebu javnih ovlašćenja od slučajeva u kojima se kršenje zakona odvija bez učešća javnih službenika ili uticaja na njih.