

Problemi borbe protiv korupcije u kontekstu evropskih integracija

Ako je suditi po retorici zvaničnika EU institucija, država članica i Republike Srbije u poslednjih nekoliko godina, nakon što su sa Srbijom otvorenim pregovori o pristupanju, najvažnija pitanja su ona koja se tiču postizanja održivog rešenja za Kosovo i vladavine prava. Po pitanju Kosova, kao što je poznato, vode se pregovori između predstavnika Republike Srbije i predstavnika tamošnjih „privremenih institucija“ uz posredovanje EU, te je jasno da je reč o procesu čiji ishod zavisi ne samo od Srbije već i od postupanja aktera koji sede sa druge strane pregovaračkog stola.

S druge strane, kada je reč o napretku koji Srbija treba da pokaže u „vladavini prava“, trebalo bi da bude jednako jasno da je reč o standardima koje sama Srbija treba da postigne, a ne o pitanjima o kojima se „pregovara“ u pravom smislu reči. Zbog toga načelno nije ispravan pristup da se pregovara o tome da li je Srbija ostvarila vladavinu prava, pri čemu bi Srbija dokazivala da su skromniji rezultati dovoljni a Evropska unija tražila od Srbije da ima kvalitetnije zakone i da ih u većoj meri primenjuje.

Iz istog razloga nije potpuno ispravno ostvarivanje vladavine prava predstavljati kao proces za koji je potrebno *da prođe određeno vreme*, kao standard koji ne može da se dostigne „preko noći“, kao što neretko čine evropski i srpski zvaničnici. Naime, postizanje standarda u vladavini prava u Srbiji već odavno je znatno manje pitanje potrebe da se poboljšaju propisi, uspostave državni organi i da se ojača njihov kapacitet. U pretežnom delu problem je u tome što državni organi koji postoje imaju kapacitet, ali ne i volju da primene zakone koje je Srbija već usvojila.

Borba protiv korupcije jedno je od oblasti vladavine prava u kojoj rezultati nisu dovoljno dobri. Evropska unija napredak u ovoj oblasti prati kroz pregovore o poglavlju 23, u kojem je ovom pitanju posvećeno posebno potpoglavlje, ali i u mnogim delovima drugih poglavlja, kao što su 24, koje se odnosi na bezbednost, 5, koje se odnosi na javne nabavke i javno – privatna partnerstva, poglavlje 32, koje se odnosi na finansijsku kontrolu i druga.

Kao što je poznato, poglavlja 23 i 24 se nalaze među onima koja su otvorena među prvima, i za koja će se napredak u ostvarivanju „završnih merila“ pratiti sve do

samog kraja evropskih integracija. Tu se napredak prati i kroz polugodišnje tzv. non-paper izveštaje, a ne samo na godišnjem nivou.

Često se naglašava da se EU opredelila za takav pristup zbog loših iskustava sa poslednja tri slučaja pridruživanja – Bugarskom, Rumunijom i Hrvatskom – gde su nove članice primljene iako nisu u potpunosti zadovoljile standarde u ovoj oblasti. Međutim, po viđenju autora ovog teksta, sudeći po dosadašnjem toku „pregovora“ u vezi sa poglavljem 23, **ne može se izvesti zaključak da je EU izvukla dovoljno pouka i da je odabran pristup koji će doneti rezultate u postavljenim rokovima.**

Za sada postoje dva takva roka – prvi je definisan Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23, gde bi sve aktivnosti trebalo realizovati u periodu 2016-2020. Drugi rok je indikativno vreme pristupanja Srbije iz februarske Strategije EU, a prema kojem bi prijem bio moguć 2025, ako se do 2023. ostvare merila.

Autor ovog teksta je u više navrata imao priliku da u neposrednim razgovorima upozna zvaničnike EU i država članica sa nalazima koje je organizacija Transparentnost – Srbija, samostalno ili u okviru koalicije prEUgovor, predstavila domaćim institucijama i javnosti, a prema kojima sadašnji planovi aktivnosti, čak i kada bi bili u potpunosti ispunjeni, ne bi doveli do svođenja korupcije na nivo pojedinačnih incidenata na koji društvo pronalazi odgovor kažnjavanjem pojedinca koji je prekršio pravila. Tipičan odgovor na takve bojazni bio je da će, bez obzira na sadržaj akcionog plana i njegovo ispunjavanje, uspeh biti ocenjivan na kraju procesa, kroz zaključivanje o tome da li su ispunjena „merila za zatvaranje poglavlja“.

Takav pristup može biti „lagodan“ sa stanovišta završnih procenitelja iz EU, koji bi malo čime bili vezani pri davanju ocene o tome da li je uspeh zadovoljavajući ili ne – da li je, na primer, to što će u nekom trenutku pred proširenje biti doneta konačna presuda za korupciju jednog, pet ili deset visoko pozicioniranih javnih funkcionera biti dokaz o tome da sistem funkcioniše.

Takav pristup bi mogao biti pogodan i za vlasti u Srbiji ukoliko bi računali sa tim da će u ključnom trenutku proširenja na ocenu o spremnosti značajno uticati i neki drugi, npr. geopolitički razlozi. Ni u kojem slučaju, međutim, „labavost“ merila nije pogodna za građane Srbije kojima je proces evropskih integracija neponovljiva prilika da uspostave efikasniji sistem borbe protiv korupcije.

Sistem za poboljšanje borbe protiv korupcije, uspostavljen akcionim planom iz aprila 2016. **ne funkcioniše**. Na prvi pogled, moglo bi se reći da je problem to što je tek 56% **dospelih** obaveza ispunjeno u potpunosti ili se „kontinuirano izvršava“. Ove nalaze iz zvanične Vladine statistike bi inače trebalo uzeti sa rezervom, jer se ocene o ispunjenosti neretko zasnivaju se na tvrdnjama obveznika a ne na sagledavanju efekata primenjenih mera.

Veći problem je to što stanje ne bi bilo mnogo bolje ni da je procenat ispunjenja veći. Na primer, da je do danas usvojen izmenjeni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, i da su realizovane sa tim povezane aktivnosti (podzakonski akti, obuke, promocije) uspešnost bi naizgled bila veća. Međutim, usvajanje aktuelnog teksta nacrta Zakona o sprečavanju korupcije, zamišljenog da zameni postojeći Zakon o Agenciji, ne bi otklonilo gotovo ni jedan problem zbog kojeg je reforma započeta. Agencija ne bi imala ovlašćenja da efikasnije vrši svoje poslove, ne bi bila ustrojena tako da manje bude podložna uticaju onih koje treba da kontroliše, niti bi se stvorili uslovi da se umesto suvišnog administriranja i davanja saglasnosti više posveti rešavanju sukoba interesa aktuelnih i bivših funkcionera.

Osnovni problem sa Akcionim planom, i to ne ide samo na dušu srpskim institucijama, jeste to što nije koncipiran tako da se meri učinak pojedinačnih aktivnosti spram cilja, pa bi **reviziju ovog dokumenta, planiranu za 2018. godinu trebalo iskoristiti da se problem otkloni u korenu**. To se najbolje može pokazati na primeru jedne aktivnosti koja je realizovana još i pre nego što je aktuelni AP zvanično zaključen – usvajanje Zakona o zaštiti uzbunjivača. Taj se zakon zaista primenjuje, i neki uzbunjivači su na osnovu njegovih odredbi dobili sudsku zaštitu koja bi im inače bila uskraćena. Međutim, svrha donošenja tog zakona bila je da se poveća broj prijavljenih krivičnih dela korupcije. Ne samo da taj opšti cilj nije postignut, što je očigledno iz tužilačke godišnje statistike, već ne postoji ni sistematično praćenje eventualnih korelacija sa primenom ZZU.

Drugi bitan problem AP je pogrešan odabir aktivnosti. Na primer, kod slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, planirane su aktivnosti za poboljšanje dela pravnog okvira, a ni jedna u vezi sa najvidljivijim problemom – da se u nekoliko stotina slučajeva svake godine organi vlasti suprotno zakonu ne postupaju po konačnim rešenjima Poverenika za informacije, da Vlada ne obezbeđuje izvršenje tih rešenja, a da Narodna skupština ne čini ništa da bi rešila te probleme nakon što dobije podatke u godišnjem izveštaju Poverenika.

Koliko god izmenjeni Akcioni plan bude bio poboljššan, stanje se neće popraviti ako se ne promeni i pristup u rešavanju problema „u hodu“, kroz znatno bolju koordinaciju i praćenje. Sadašnji sistem praćenja, u kojem telo Vlade (Savet za praćenje primene poglavlja 23) kvartalno pribira i objavljuje informacije o tome da aktivnosti nisu sprovedene, da institucije ne mogu da se dogovore šta je čiji posao ili da ga jednostavno ne završavaju, a na to izostaje preduzimanje bilo kakvih vidljivih mera od strane Vlade, očigledno ne može dovesti do cilja.

Iskustvo ne daje razloga za optimizam ni za slučaj da nadležnost za praćenje primene bude prenet na Agenciju za borbu protiv korupcije, kao što je planirano. Naime, Agencija je već pet godina nadležna za praćenje primene nacionalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije, i o tome izveštava Skupštinu. Rezultati su poražavajući – veliki deo obveznika uopšte ne dostavlja proverljive informacije o ispunjenosti obaveza, a to ostaje bez reakcije Narodne skupštine.

Takođe, telo za koordinaciju primene antikorupcijske strategije, na čelu sa predsednikom Vlade, koje bi trebalo da preuzme praćenje potpoglavlja o borbi protiv korupcije, ne samo da ne rešava uočene probleme, već se godinama ne sastaje.

Nemanja Nenadić za <https://europeanwesternbalkans.rs> 25. 09. 2018.