

**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

INFRASTRUKTURA INTEGRITETA



**Korupcija i posvećenost usvojenim
antikorupcijskim merama na Zapadnom Balkanu**

UGLJEŠA UGI ZVEKIĆ I SUNČANA ROKSANDIĆ VIDLIČKA

SEPTEMBAR 2020

INFRASTRUKTURA INTEGRITETA

*Korupcija i posvećenost usvojenim
antikorupcijskim merama na Zapadnom Balkanu*

Uglješa Ugi Zvekić i
Sunčana Roksandić Vidlička

septembar 2020.

ZAHVALNICA

Ova skraćena verzija i ceo izveštaj *Infrastruktura integriteta: Korupcija i antikorupcija na Zapadnom Balkanu* je rezultat rada Opservatorije civilnog društva za borbu protiv organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi Globalne inicijative za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (SEE-Obs).

SEE-Obs je platforma koja povezuje i osnažuje učesnike u civilnom društvu u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji. Njen cilj je da omogući civilnom društvu da identifikuje, analizira i mapira kriminalne trendove, njihov uticaj na nelegalne aktivnosti, upravu, razvoj i međuetničke odnose, bezbednost i vladavinu prava. Opservatorija podržava učesnike u građanskom društvu u procesu monitoringa nacionalnih dinamika i širih regionalnih i međunarodnih trendova u organizovanom kriminalu. Opservatorija je pokrenuta kao rezultat Samita Zapadnog Balkana u Londonu, koji je deo Berlinskog procesa.

Ova publikacija je zasnovana na nacionalnim izveštajima koje su uradili Krisela Hackaj (Albanija), Eldan Mujanović (Bosna i Hercegovina), Mentor Vrajolli (Kosovo), Dejan Milovac (Crna Gora), Slagjana Taseva (Severna Makedonija) i Miodrag Milosavljević (Srbija). Zahvaljujemo se ekspertima na njihovim iscrpnim doprinosima i vrednom radu tokom trajanja projekta.

Izveštaj su sastavili i analizirali Uglješa (Ugi) Zvekić i Sunčana Roksandić Vidlička. Posebnu zahvalnost zaslužuju Volter Kemp i Kristina Amerhauzer za podršku i rad na Sažetku ključnih poruka i izveštaju.

Ovu publikaciju je omogućila finansijska podrška Fonda za konflikt, stabilnost i bezbednost iz Velike Britanije. Za sadržaj je zadužena Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i on ne odražava stavove Velike Britanije.

© 2020 Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Sva prava zadržana.

Nijedan deo ovog izveštaje ne sme biti objavljen ili korišćen bez pisane dozvole Globalne inicijative.

Dizajn naslovne strane: Džoselin Ramasul,

koncept osmislio Uglješa (Ugi) Zvekić

Molimo vas šalžite upite na sledeću adresu:

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime

Avenue de France 23

Geneva, CH-1202

Switzerland


www.globalinitiative.net

SADRŽAJ

Sažetak ključnih poruka.....	1
Metodologija	2
Rezultati i analize	2
Preporuke.....	4
Beleške.....	6



**SAŽETAK
KLJUČNIH
PORUKA**



Korupcija je jedan od najvećih izazova vladavini prava, otvorenim mogućnostima i uopšte životu ljudi na Zapadnom Balkanu. To je i uzrok i posledica kulture kriminala koja prožima region, a način na koji je korupcija povezana s politikom ukazuje na visok stepen organizovane korupcije, čak i na elemente države u rukama organizovanog kriminala u više zemalja u regionu.

Tipična manifestacija organizovane korupcije na visokom nivou u šest zemalja na Zapadnom Balkanu (WB6)¹ je kupovina i prodaja javne imovine koju vrše političke elite i njihovi saradnici u poslovnom i kriminalnom sektoru u kaubojskom stilu; namešteni tenderi za infrastrukturne projekte (kao što je izgradnja puteva); insajderski poslovi koji se sklapaju u postupcima nabavke i privatizacije; skrivanje vlasništva; prevare i pronevera; neobjavlivanje porekla imovine (ili lažno predstavljanje); pranje novca (i lokalno i ofšor) i zloupotreba položaja.

Sistemska pretnja koju predstavlja korupcija u regionu je takođe vidljiva kada pojedinci ili kompanije finansiraju političke partije i očekuju usluge za uzvrat. Između ostalog to su skriveni izvori finansiranja; kupovina političke podrške podelom poklona i usluga; korišćenje javnih fondova i postavljenjima u javnim ili državnim preduzećima kao instrumentom izgradnje klijentelističke mreže političke zavisnosti. Na ovaj način političke, poslovne i kriminalne elite su u dosluhu kako bi očuvale i zaštitile svoje interese i uticaj na javne funkcije i sredstava. Ove radnje stvaraju plodno tle za korupmirane zvaničnike koji prolaze nekažnjeno.

Uprkos ozbiljnosti problema, izgleda kao da su društva u regionu postala naviknuta na realnost u kojoj se odvija korupcija na visokom državnom nivou. Postoji prilično prošireno mišljenje i verovanje da tako stvari funkcionišu i da nije moguće promeniti sistem. Ova godinama razvijana bespomoćnost se održava nedostatkom nezavisnosti ili profesionalnih kapaciteta u okviru institucija, čija je uloga da se suprostave korupciji. Postoji nekoliko presuda u poznatim slučajevima organizovane korupcije, ali je vlast nametnula drakonske restrikcije medijima, između ostalog oni koji govore protiv korupcije (pogotovu one na visokom državnom nivou) doživljavaju raznovrsne pretnje i ograničenja.

U zemljama Zapadnog Balkana ne istražuje se dovoljno korupcija i organizovani kriminal, a što se tiče akademske zajednice i uopšte intelegencije gotovo da vlada potpuna tišina. U regionu civilno društvo se nedovoljno bavi temom korupcije. Mnoge inicijative, između ostalog i ovaj izveštaj, oslanjaju se na spoljnu podršku.

Ovaj izveštaj je zasnovan na analizi eksperata, koji su istraživali korupciju i njen uticaj u svakoj od šest zemalja Zapadnog Balkana i upoređivali antikorupcijske mere u okviru svake zemlje, kao i nastojanja vlasti da se razračuna sa korupcijom. Ovaj izveštaj se posebno bavi time kako vlade ovih šest zemalja sprovode mere koje su usvojili u borbi protiv korupcije, u kontekstu Berlinskog procesa, inicijative čiji je cilj da se ojača regionalna saradnja na Zapadnom Balkanu i pomogne integracija ovih zemalja u Evropsku uniju.² Ovaj izveštaj je osmišljen kao konstruktivan doprinos sprovođenju i sistematskom praćenju primene antikorupcijskih mera koja su usvojene u okviru Berlinskog procesa; u njemu se posebno ukazuje na one oblasti u kojima je potrebno postići još viši stepen napretka.

Metodologija

Ovaj pregled problema i obima ispunjenja antikorupcijskih mera koje su vlade šest zemalja Zapadnog Balkana dale na Londonskom samitu 2018, koji je sprovedla Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (GI-TOC) od septembra 2019, biće predstavljen u okviru Samita Berlinskog procesa 2020.³

Nacionalni eksperti⁴ koji su radili u partnerstvu sa GI-TOC Opservatorijom civilnog društva za borbu protiv organizovanog kriminala u Jugoistočnoj Evropi analizirali su korupciju i njen uticaj na sprovođenje vlasti u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana. Intervjui su vršeni sa većim brojem učesnika, između ostalog sa predstavnicima sektora bezbednosti i pravde, civilnog društva, akademske zajednice i medija.

Takođe, regionalni pregled korupcije obuhvata analizu izveštaja koje je pripremila Evropska komisija, antikorupcijsko telo Saveta Evrope, koje je poznato i kao Grupa država protiv korupcije, Kancelarija za drogu i kriminal Ujedinjenih Nacija, komitet eksperata Saveta Evrope o proceni mera za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma, i Transperensi internešnal.

Rezultati i analiza

Pripremajući ovaj izveštaj, autori su došli do spoznaje da se malo toga zna o gore pomenutim merama koja se tiču borbe protiv korupcije, kako u široj javnosti, tako i vladinim telima odgovornim za njihovu primenu. Takođe nije bilo sasvim jasno koja su državna tela odgovorna za praćenje sprovođenja tih mera. To je u suprotnosti sa značajem koje lideri ZB6 pridaju borbi protiv korupcije kroz Berlinski proces.

Izveštaj se bavi time kako zemlje ZB6 napreduju u pogledu sprovođenja usvojenih mera koje su dale u vezi sa zahtevima za pristupanje EU. Oblasti koje se nalaze u fokusu analize, koje se takođe tematski podudaraju sa oblastima na koja se mere odnose su: javno-privatna partnerstva; javne nabavke; porez; uzbunjivanje; informacije o stvarnom vlasništvu; inicijativa za transparentnost ekstraktivnih

industrija; kapaciteti sprovođenja zakona i regulative; zakon o povraćaju imovine; uloga medija; institucionalni integritet; obrazovanje o borbi protiv korupcije i međunarodni sistem.

U analizi mere za borbu protiv korupcije podeljena su u tri šire kategorije:

- Ekonomski kriteriji – javno-privatno partnerstvo, javne nabavke, porez, informacije o stvarnom vlasništvu, ekstraktivne industrije
- Politički kriteriji – zaštita uzbunjivača, kapaciteti sprovođenja zakona i regulative, mediji, institucionalni integritet, obrazovanje u vezi sa borbom protiv korupcije, inicijative za transparentnost
- Usklađenost sa zakonodavstvom EU – zakon o povraćaju imovine, međunarodni sistem

Izveštaj obuhvata i detaljnu procenu nacionalnih odgovora na korupciju, kao i regionalni pregled pristupa koji ZB6 zemlje primenjuju u borbi protiv korupcije. Takođe naglašava kako pozitivne pomake, tako i nedostatke.

Rezultati ove analize pokazuju da su uopšteno gledajući zakonodavstva protiv korupcije u ZB6 u skladu sa UN Konvencijom protiv korupcije (UNCAC) i relevantnim odredbama EU.⁵ Međutim, i dalje postoje nedostaci i rupe u pravnom okviru, posebno u vezi sa pristupom i transparentnošću javnih informacija; pranjem novca; finansiranjem političkih partija i izbornih kampanja; javnim nabavkama; korupcijom u privatnom sektoru, sukobom interesa i nezakonitim bogaćenjem; i stvarnim vlasništvom. Neki zakoni se primenjuju selektivno, dok drugi imaju ono što bi se moglo opisati kao odredbe koje olakšavaju korupciju.

Takođe, saznanja do kojih smo došli ukazuju na to da suviše često postoji jaz između dobrog zakonodavstva na papiru i slabe primene u praksi. Ono što je u regionu opisano kao „zakonodavni optimizam“ mora da ustupi mesto izvršnom realizmu. Od najveće je važnosti izmeriti i pokazati stvarni uticaj usvojenih mera u borbi protiv korupcije.

O državama će se suditi na osnovu mera koja ispune, a ne samo na osnovu datih obećanja.

Svi iz ZB6 usvojili su strategije za borbu protiv korupcije. Ali neke od ovih strategija su sada zastarele, dok druge treba oceniti. Pored toga, nedostatak političke volje osujetio je njihovu punu primenu.

Svi iz ZB6 su osnovali strukture za borbu protiv korupcije pod različitim imenima i sa nešto drugačijim mandatima. Većina ovih tela su dobila ogromna ovlašćenja. Takođe, treba napomenuti da su mnoga od njih nastala na osnovu *lex specialis-a* po hitnom postpuku. Tokom poslednjih 25 godina pretrpeli su brojne promene. Isuviše često su bili izloženi političkom mešanju i uticaju.

Određeni broj zemalja ZB6 osnovao je specijalizovane policijske strukture i/ili tužilaštva a neki čak i sudove koji se bave slučajevima korupcije. Često postoje sukobi nadležnosti između redovnih i specijalnih antikorupcijskih tela kao i između samih specijalizovanih tela za borbu protiv korupcije. Ova tela su povremeno izložena političkim ili ličnim pritiscima i uticaju.

Organizovana politička korupcija je široko rasprostranjena u ZB6. Ipak, izuzetno delikatni slučajevi korupcije među vodećim političarima retko se završe krivičnim gonjenjem. Čak i ako do njih dođe, to se retko završi donošenjem pravosnažne presude ili oduzimanjem imovine.

Izveštaj obuhvata i širu analizu regionalne političke ekonomije korupcije. On ukazuje na to da se klijentelizam ogleda u političkoj podršci kroz pokroviteljske mreže, na primer kroz kontrolu socijalne zaštite, zapošljavanje političkih pristalica u javnoj upravi i vršenje političkih imenovanja na ključnim položajima u državnom aparatu, uključujući krivično-pravosudni sistem i preduzeća u vlasništvu države. Lojalnost političkom establišmentu otvara vrata unosnim javnim ugovorima, stranim investicijama, privatizaciji u kaubojskom stilu i selektivnom oporezivanju. Ukratko, korupcija rađa korupciju.

Preporuke

Uzimajući u obzir ove faktore, primena usvojenih mera koji se odnose na borbu protiv korupcije datih u okviru Berlinskog procesa je od vitalnog značaja. Ovaj proces zasluhuje da ima veći značaj, veću vidljivost i snažniju političku angažovanost.

U osnovi izveštaj poziva na rasturanje postojećih kriminalnih veza između političkih, poslovnih i kriminalnih establišmenta u regionu. Naglašava potrebu da postoji sistematska, odgovorna i budžetski dobro potpomognuta prevencija korupcije na svim nivoima vlasti. Takođe izveštaj podvlači da su politička i operativna nezavisnost od suštinskog značaja za efikasan odgovor policije, pravosuđa i antikorupcijskih agencija. Pored toga, naglašava važnost kontinuiranog praćenja procesa primene usvojenih mera ovih zemalja u borbi protiv korupcije.

Budući da je jedan od glavnih podsticaja za korupciju finansijska dobit, potrebno je uložiti dodatni napor kako bi postojala oštrija regulacija sumnjivih finansijskih aktivnosti, pjačana borba protiv pranja novca a takođe i zamrzavanje, zaplena i povraćaj ukradene imovine.

Potrebna je veća zaštita stvara zaposlenih u medijima i civilnom društvu koji podižu crvenu zastavicu protiv korupcije kao i zaštita uzbunjivača u institucijama.

Borba protiv korupcije je stava i kulture – ona mora da ide dalje od samog zakon, prevencije i treba da bude deo civilnog društva. Zbog toga treba raditi više na promociji obrazovanja i svesti o korupciji, kao i na negovanju šire kulture integriteta društva. Civilno društvo i akademska zajednica u regionu treba da uživaju veću podršku kako bi javno mogli da istupaju protiv korupcije i da budu u boljoj poziciji da sprovedu istraživanja. Potrebno je veće razumevanje i podrška nezavisnim i nadležnim institucijama. Takođe, svi delovi društva treba da budu uključeni u promociju kulture vladavine prava.

Izveštaj ističe da je privatni sektor u ZB6 samo minimalno angažovan na sprečavanju ili borbi protiv korupcije – uprkos činjenici da se korupcija smatra jednom od najvećih prepreka za poslovanje u regionu. U ZB6, privatni sektor retko finansira aktivnosti u borbi protiv korupcije. To može biti pokazatelj prećutnog prihvatanja korupcije kao načina poslovanja – ali takođe odražava nedostatak kulture korporativne društvene

odgovornosti. Postoji značajan prostor da se privatni sektor više angažuje u borbi protiv korupcije, kako u poslovnom okruženju, tako i u aktivnostima koje uključuju civilno društvo i državu. Zapravo, uključivanje biznisa je presudno za uspeh strategije za borbu protiv korupcije.

Izveštaj posebno ukazuje da su mediji u dobroj poziciji da pruže jednu od retkih protivteža korupciji razotkrivajući korupciju na Zapadnom Balkanu. Novinari istraživači razvili su međunarodne i regionalne mreže, koje primerno obavljaju te funkcije. Međutim, mediji u ZB6 se suočavaju sa ozbiljnim ograničenjima i nisu nezavisni i slobodni. Stoga je preko potrebno da se podstiče i štiti sloboda medija kao i da se obezbedi transparentnost i neograničen pristup javnim informacijama. Inicijative medija istraživačkog karaktera su preko potrebne i treba ih podržati.

U regionu postoji mali broj nevladinih organizacija koje se bave organizovanim kriminalom i korupcijom, i koje imaju slabu podršku vlada odnosno sa kojima je saradnja takođe loša. Poput medija, lokalne NVO su od presudnog značaja u razvijanju otpornosti zajednice na organizovani kriminal i korupciju. Veća regionalna saradnja među NVO koje se bave korupcijom mogla bi da pomogne smanjenju korupcije odnosno mogla bi da doprinese razvijanju civilne otpornosti na korupciju.

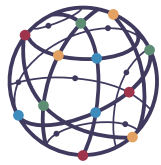
Uopšteno govoreći, regionalna saradnja je ključni element sveobuhvatnih irezultatski usmerenih strategija u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. ZB6 mora da unaprede razmenu iskustva, uspešnih primera i praktičnog znanja. Umrežavanje i redovni kontakti između svih učesnika u regionu su od najveće važnosti. Potrebno je dalje unapređivati napore na ovom planu uz podršku donatora. Na primer, moglo bi da bude više regionalnih komparativnih projekata i saradnje, kao i zajednički rad i projekti po tematskim pitanjima. Ovaj proces bi takođe mogao da doprinese izgradnji poverenja u regionu.

Izveštaj naglašava da nedostaju studije procene uticaja i pokušava da popuni tu prazninu. Ovo je od ogromne važnosti, jer praćenje primeni usvojenih mera u borbi protiv korupcije može omogućiti transparentan i sveobuhvatan okvir, uključujući merila za procenu napretka. Da bi se to postiglo, svaka usvojena mera zahteva posebne pokazatelje kojima bi se merio uticaj na smanjenje korupcije i prikazale promene. Takvo sistemsko praćenje ne može biti jednokratna vežba: trebalo bi da bude deo inkluzivnog, transparentnog i kontinuiranog procesa, koji uključuje sve zainteresovane strane, a posebno partnerstvo između vlada i civilnog društva.

Zaključak je da primenom usvojenih mera o borbi protiv korupcije iz Berlinskog procesa, šest zemalja Zapadnog Balkana može da spreči i razotkrije korupciju, kazni one koji u njoj učestvuju i podrži sve one koji su bili izloženi korupciji. Ovo će omogućiti da se neguje integritet, podrži nezavisni i profesionalni krivično-pravni sistem, ojača otpornost na korupciju i poboljša kultura vladavine prava. Poruka je da je zakon jednak za sve.

BELEŠKE

- 1 ZB6 su Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Severna Makedonija, Srbija i Kosovo. Nayiv Kosova je bez izražavanja pozicije o krajnjem statusu, u skladu sa rezolucijom Ujedinjenih Nacija 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o objavi nezavisnosti Kosova.
- 2 Za više informacija, vidi Berlin Process, Information and Resource Centre, <https://berlinprocess.info/about/>.
- 3 Berlinski samit je bio zakazan za jul 2020, a domaćini su trebali da budu Bugarska i Severna Makedonija, ali zbog pandemije virusa Kovid-19, otkazan je. Očekuje se da će biti održan u novembru 2020.
- 4 Krisela Hackaj (Albanija), Eldan Mujanović (Bosna i Hercegovina), Mentor Vrajoli (Kosovo), Dejan Milovac (Crna Gora), Slagjana Taseva (Severna Makedonija) i Miodrag Milosavljević (Srbija).
- 5 Pojam „EU acquis“ odnosi se na zakone, uredbe i odluke suda koji sačinjavaju zakonodavstvo Evropske unije.



GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

O GLOBALNOJ INICIJATIVI

Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala je globalna mreža koju čini više od 500 eksperata širom sveta.

Globalna inicijativa omogućava platformu za promociju šire debate i inovativnih pristupa kao gradivnih elemenata za inkluzivnu globalnu strategiju protiv organizovanog kriminala.

www.globalinitiative.net