

Република Србија
Министарство правде
Немањина 22-26, Београд

Подносилац: Транспарентност Србија

Београд, 14. фебруар 2019. год.

**Коментари на Први нацрт ревизије Акционог плана за Поглавље 23
и предлози за измене и допуне појединих делова**

предмет: Преглед тренутног стања

У уводу се налазе следеће реченице, чији је садржај застарео:

„Наведени стратешки документи предвиђају кључне области за борбу против корупције, попут политичких активности, јавних финансије, приватизације и јавно-приватног партнерства, правосуђа, полиције, просторног планирања и изградње, здравства, образовања и спорта, медија као и превенцију корупције. Реализација мера из ових области биће усклађена са препорукама Европске комисије и са мерама приоритетних реформи након усвајања Акционог плана за поглавље 23.

1

Практична реализација испланираних мера представљаће показатељ напретка у борби против корупције. Велики део неопходних реформи односи се на успостављање адекватног правног, институционалног и административног оквира. По успостављању наведених кључних темеља за борбу против корупције у ризичним областима, меродавни показатељ напретка биће доследна примена утврђених механизма у пракси.“

Тај део текста не треба брисати, већ преформулисати, у складу са налазима о примени Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана у периоду 2013-2018, односно чињенице да велики део мера није спроведен уопште, а да спровођење тих аката у целини није довело до оствивања постављених циљева.

Реченица *„Уопште узев, закони и други прописи у највећој мери су усклађени са прихваћеним међународним стандардима“* сугерише читаоцу да је постигнут максимум усаглашавања („у највећој мери“) са стандардима. Таква оцена не стоји за све антикорупцијске законе, што се може видети из критичког осврта који су давале релевантне међународне организације у појединим случајевима – нпр. ОДИХР у вези са прописима који се примењују у вези са изборима, финансирањем изборне кампање и злоупотребе јавних ресурса.

Оцене о Координационом телу за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције су нетачне и непотпуне. На пример, ту се каже;

„Оснивањем овог тела успостављена је координација на највишем политичком нивоу. Председник Владе као особа од највећег ауторитета у држави решава проблеме који настају у примени стратешких докумената и усмерава спровођење антикорупцијских мера. Председник Владе одржава састанке најмање једном у шест месеци.“ У стварности, нити је председник Владе особа од највећег ауторитета у држави, нити решава проблеме који су настали у примени стратешких аката (то није чинио ни премијер који је имао највећи ауторитет), нити се састаје на шест месеци. И када би се овај текст прихватио као „историјски“, недостајале би битне информације о томе како систем координације уопште није функционисао током примене Стратегије и како никада није била донета одлука да ово тело преузме и дужности координације у вези са Поглављем 23.

У оквиру дела *ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ*, у опису „кључна мера“ за превенцију корупције, говори се о доношењу новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, под новим називом. Погрешно се тврди да ће тај закон „уредити област превенције корупције“, јер је превенција корупције уређена и кроз многе друге прописе, а досадашњи нацрти овог закона су имали ограничени обим и бавили су се само појединим, тачно наведеним облицима превенције.

У опису новог Закона о спречавању корупције, наводе се и неке ствари које нису утемељене, попут „овлашћивања Агенције“ да покреће прекршајне поступке и да подноси кривичне пријаве (што је и до сада могла да чини). Такође је нејасно на основу чега се тврди да ће Агенција имати „директан приступ“ базама података, када је решење у последњем објављеном нацрту било другачије итд.

С друге стране, не наводи се ни једно ново правило у вези са питањима која су се показала као проблеми у пракси, а релеватни су и са становишта испуњавања препоруке ГРЕКО: Наиме, у пракси се показало да су за чланове Одбора, као и за директора Агенције биране особе директно повезане са политичким субјектима и функционерима, а не помиње се ни једна мера која би довела до спречавања такве могућности. Даље, не помиње се ни једно решење које би довело до веће одговорности Агенције за послове контроле које обавља, као ни у вези са спречавањем злоупотреба јавне функције за политичку промоцију, где је Агенција и у постојећем правном оквиру заштитила политичке функционере, а не јавни интерес. Најзад, нема говора ни о надлежностима Агенције у вези са мишљењима о ризицима од корупције у прописима и вршењем других превентивних надлежности.

Кад је реч о резултатима рада Агенције, они су непотпуни, јер се не наводе исходи поступака, нити се резултати стављају у контекст онога што није урађено. На пример, за бројне локалне изборе, нису уопште објављени извештаји о контроли финансирања кампање, као ни за контролу годишњих финансијских извештаја у 2017. Извештаји не покривају сва битна питања финансирања партија и кампања, постоје бројне сумње изнете у медијима у валидност достављених података о финансирању које нису у потпуности испитане од Агенције и надлежних јавних тужилаца. Такви увиди били би од значаја за препознавање проблема које би требало решавати кроз спровођење ревидираног Акционог плана.

Из описа стања у вези са Саветом за борбу против корупције се не види у чему је неусклађеност одлуке о оснивању са Законом о Влади и какве то проблеме ствара у пракси. Такође, није јасно ни за какву се координациону улогу Савета залаже наведена анализа. Једнако су нејасни разлози због којих би се у рад Савета, као чланови у мањини укључивали припадници државне управе, када се има у виду да је досадашњи вид функционисања био другачији и да је донео резултате. Проблем несарадње Владе са Саветом код најважнијег питања – разматрања извештаја – може се превазићи и без промене састава Савета.

У делу о финансирању политичких активности цитирају се поједине неизвршене активности постојећег Акционог плана, што је бесмислено. Ако се већ наводе, то би имало смисла једино као констатација пропуштених обавеза, уз објашњење разлога. Када је реч о томе шта је Агенција урадила на контроли, информације се не стављају у контекст, па би требало допунити информацијама о томе које контроле нису спроведене (нпр. за које изборе, за које врсте трошкова), на које извештаје се односе покренути поступци и слично. Наиме, из описа стања требало би да се види не само шта је урађено, већ и шта је проблем који треба да се решава кроз реализацију Акционог плана.

Оцена о заокруженом систему спречавања сукоба интереса у јавној управи може бити тачна, али би потпуна информација, о сукобу интереса у целом јавном сектору, требало да обухвати и питање сукоба интереса код запослених у јавним предузећима, које тренутно није уређено.

3

У осврту на питање „незаконитог богаћења“ као кривичног дела, представљени су резултати једне анализе са којима нисмо сагласни. Сматрамо да би питање потребе за кривичним делом „незаконитог богаћења“ морало да се сагледава не само у контексту примене Кривичног законика, као што сада стоји, већ и разматрањем примене других повезаних прописа – Закона о Агенцији за борбу против корупције, Закона о одузимању имовине стечене вршењем кривичних дела и најављеног Закона о испитивању порекла имовине. Суштински, потреба за посебним кривичним делом постоји или не постоји у зависности од тога у којој мери је раширена следећа појава: да лица која нису јавни функционери који подносе извештаје о имовини (већ нпр. јавни службеници, општински одборници и слично) често имају имовину или трошкове који се не могу објаснити њиховим легалним и познатим приходима, а да с друге стране, не постоји доказ о томе да су извршили ни једно конкретно кривично дело. Имајући то у виду, потреба за постојањем „незаконитог богаћења“ у правном систему Србије, би морала да се процењује и на основу других извора информација, а не само примене Кривичног законика, јер он на случајеве који би се гонили кроз ово ново кривично дело, не би могао бити примењен.

У вези са приступом информацијама, тачно је да је спроведена анализа, али би требало констатовати да она није била свеобухватна. У опису стања нема ни једне речи о томе шта су резултати праћења примене Закона, а који се могу унети у овај текст на основу главних налаза из годишњег извештаја Повереника.

У вези са *праћењем примене Закона о заштити узбуњивача* износе се непотпуни подаци. Тако, не наводи се колико је било случајева узбуњивања, унутрашњег и спољашњег, а поготово не какви су били ефекти узбуњивања уопште и посебно за борбу против корупције. Статистика која се наводи се односи само на судску заштиту узбуњивача, а „годишњи извештаји“ садрже податке само о унутрашњем узбуњивању у органима државне управе, док о спољном узбуњивању потичу само из једног од могућих извора. Не помиње се ни то да је Закон пропустио да системски уреди праћење примене овог закона и начин прикупљања података о његовом спровођењу.

Када је реч о *јавним набавкама* из текста би се могло закључити да су проблеми на законодавном нивоу када је реч о корупцији решени и да ће нови Закон послужити само за усклађивање са европским стандардима. У стварности, ситуација је битно другачија – проблеми су бројни и у постојећем законском оквиру, а актуелни нацрт новог закона значајно редукује антикорупцијске одредбе. Такође, у опису стања недостају информације о дугогодишњој непостојећој прекршајној одговорности и малом броју покренутих кривичних поступака.

Цитат појединих побољшања *Закона о јавним предузећима* наводи на погрешан траг. И даље постоји значајан простор за нормативна унапређења, али је далеко већи проблем то што кључне одредбе Закона уопште нису примењене – нпр. избор професионалног менаџмента и што су највећа јавна предузећа услед тога под директном политичком контролом преко заменљивих вршилаца дужности.

Закон о јавно-приватним партнерствима и концесијама има бројне недостатке у погледу транспарентности и контроле. На пример, уопште није предвиђено објављивање уговора у „регистру јавних уговора“. Његова измена, која је предвиђена Акционим планом уопште није спроведена. Измене које су вршене 2015, и које су једним делом позитивне, уопште нису биле засноване на претходно спроведној анализи из овог АП. Кад је реч о ЈПП не помиње се као проблем један од главних модалитета за заобилажење конкуренције и транспарентности – закључивање аранжмана о ЈПП са унапред одабраним партнером на основу међудржавног споразума.

У вези са *учешћем цивилног друштва и грађана*, у уводним информацијама се не констатују битни проблеми, а пре свега то да се *правила о јавним расправама* не поштују, како у погледу обавезног организовања и објављивања потребних докумената, тако ни у вези са разматрањем свих приспелих предлога и објављивањем извештаја.

У вези са *РЕПРЕСИЈОМ* треба навести да за Стратегију истрага финансијског криминала није никада донет акциони план, нити је објављен извештај о њеном спровођењу.

Када је реч о *раду посебних одељења*, у опису стања се не констатују проблеми који постоје у пракси, а на које су нам указивала поједина тужилаштва (нпр. немогућност да чувају оптужнице у електронском облику). Такође, протек времена омогућава да се изнесу и први закључци о томе да ли су издвојени капацитети довољни или постоји преоптерећење. Статистички подаци о раду су следећи:

„Примена новог закона је дала прве резултате: од 01. марта до 31. децембра 2018. године, поднето је кривичних пријава против 10985 лица (од тог броја преузете су кривичне пријаве од «редовних» тужилаштва поднете пре 1. марта против против 6.451 лица), оптужни акти поднети су против 540 окривљених, закључено је 337 споразума о признању кривичног дела, судови су донели правоснажне пресуде против 360 лица, од чега се на пресуде на основу споразума односи 288.“

Ови подаци се можда односе на целокупан рад посебних одељења, али никако на сузбијање корупције, па би их требало раздвојити или приказати прецизно по појединим кривичним делима. Поред тога, имајући у виду циљеве Стратегије истрага финансијског криминала, требало би предочити и податке о висини одузете имовине, спроведеним финансијским истрагама. Најзад, имајући у виду преузимање надлежности од основних и виших јавних тужилаштва, требало би предочити податке о променама у односу на претходно стање – да ли се повећао број пријава, оптужница и осуда.

„У циљу успостављања система једнообразног статистичког праћења и извештавања за коруптивна кривична дела од стране свих надлежних органа, започета је припрема Студије изводљивости за израду и примену методологије за прикупљање статистичких података, у оквиру ИПА пројекта „Превенција и борба против корупције“. Израђен је концепт студије изводљивости прикупљањем информација о тренутном стању информационо-комуникационе технологије код свих надлежних органа. Циљ студије изводљивости је да у надлежним органима евалуира тренутно стање ИКТ опреме као и законодавни оквир који омогућава размену информација, те да предложи најефикаснију методологију израде система за јединствено статистичко извештавање.“

5

У вези са овим није јасно које је садашње стање – да ли постоји статистичко праћење и извештавање о корупцији, које има све друге квалитете, а пре свега свеобухватност, а да само није једнообразно или постоје и неки други проблеми. У сваком случају, требало би објаснити у чему се састоји неједнообразност.

Допуна описа стања у вези са имунитетом доноси само закључке необјављене анализе. Иако је можда тачно да у новије време није било опструкције гоњења за корупцију због имунитета, постоје случајеви у пракси у којима се прешироко тумачење имунитета високих функционера користи као средство за потпуно избегавање чак и грађанскоправне одговорности.

У делу о „цурењу поверљивих информација“ о кривичним истрагама, говори се о урађеном, али се не констатује шта није урађено, то јест, да је појава и даље присутна, и да информације „цуре“ не само до одабраних медија, већ и до државних функционера који нису овлашћени за кривично гоњење.

За праћење резултата спровођења АП из 2013 као извор се наводи „Гап анализа имплементације Националне стратегије за борбу против корупције, плана за њено

спровођење и Акционог плана за Поглавље 23“. Међутим, не наводе се закључци ове анализе о успешности спровођења и о разлозима за спровођење.

Кратак осврт на поједине активности

2.1.1.2. Ревизија предвиђа брисање одреднице шестомесечних за састанке Координационог тела. То је погрешно, требало би оставити минималну фреквенцију састанака, и предлажемо да ту буде три месеца.

Нова тачка 2.1.1.3. Усвајање нове Националне стратегије за борбу против корупције је важан корак. Требало би, међутим, предвидети краћи рок за њено усвајање и одредити међурок за почетак рада на Стратегији. Требало би такође дефинисати шта су њени основни циљеви. У постојећем контексту, она би требало пре свега да решава питања која нису обухваћена кроз АП за Поглавље 23, али и да представља потпору реализацији мера из АП за Поглавље 23.

2.1.2. у целини: предложене активности не могу да доведу до тога се оствари прелазно мерило, да Влада има конструктиван однос са Саветом, да разматра озбиљно препоруке Савета и да их у највећој мери узима у обзир. Ни једна од активности се не односи на поступање Владе (које треба да се промени јер сада није одговарајуће), већ само на питања уређења рада Савета, избора његових чланова и слично.

2.1.1.1. – ова тачка је брисана, а она је имала за циљ да обезбеди разматрање извештаја и препорука Савета од стране оснивача – Владе, чиме би се решио главни проблем досадашњег рада. Та тачка мора да буде обухваћена изричито, било кроз доношење прописа или успостављање праксе редовног разматрања која би се могла пратити

Нова тачка 2.1.2.1. У коментарима на уводне описе наводимо резерве према аргументима за измену одлуке и састава Савета за борбу против корупције, будући да одступају од досадашње праксе, а нису ни образложене.

2.1.2.4 Као што се овде предвиђа да РЈТ разматра извештаје Савета, тако би требало да постоји обавеза и и Владе да учини исто

2.1.2.5. Не говори се о начину одабира чланова који ће бити именовани – да ли ће се поштовати дугогодишња пракса именовања искључиво на предлог постојећих чланова Савета.

2.1.3 – прелазно мерило се односи на ЕУ правне тековине, Конвенцију УН и ГРЕКО. У активностима нису разрађена поједина битна питања.

Тако се нигде не помиње поступање по препорукама ГРЕКО, које и даље нису испуњене (четврти круг евалуације). Нису такође испуњене ни препоруке ОДИХР у вези са изборним законодавством, од којих су неке битне и за борбу против корупције.

2.1.3.1 –предложено је брисање активности зато што је извршена анализа у вези са неоснованим богаћењем. Међутим, судећи по објављеним подацима, та анализа није била свеобухватна, то јест, није испитивала у којим ситуацијама би криминализација

незаконитог богаћења могла да се примени, а одредбе постојећих антикорупцијских прописа не (ближе описано у коментарима на наративни део – опис стања).

нова тачка 2.1.3.1 – на овом месту се помиње да постоји свеобухватна анализа усклађености коруптивног законодавства са правом ЕУ и међународним стандардима. Уколико је то истина, онда су познате и препоруке те анализе, па тако и прописи које треба изменити ради усклађивања. Зато би и активност морала да буде разрађена тако да се види који ће се закони мењати и у ком правцу.

2.1.4.1 – брисана је активност која би прописала обавезу Владиног извештавања о спровођењу скупштинских закључака. Постојање такве обавезе би било потребно, јер у пракси Влада није доставила извештај Скупштини једине године када је Скупштина донела закључке (2014).

Нова активност 2.1.4.1. предвиђа доношење нове Одлуке оснивању Координационог тела, али не даје усмерење о томе на који начин би систем координације и сарадње требало да буде устројен. Требало би, између осталог, разрешити питање координације активности између органа који припадају извршној власти са правосуђем и независним државним органима, начин решавања проблема у тумачењу обавеза из Акционог плана.

2.1.4.2. – актуелна тачка подразумева низ веома корисних мера за реализацију стратешких аката. Сада се уместо тога предлаже само једна бесадржајна активност- да се новим законом пропишу надлежности Агенције у праћењу спровођења АП за Поглавље 23. Такав приступ је потпуно у супротности са проблемима који су свима видљиви. Наиме, одсуство одговорности за спровођење стратешких аката, недовољно разрађен механизам извештавања о спровођењу и разматрања извештаја као директну последицу је имао потпуни неуспех Националне стратегије из 2013, и једва нешто бољу реализацију АП за Поглавље 23.

2.2.1.1. – замена раније описане активности о промени Закона о Агенцији новом је штетна. Наиме, сада се промене Закона о Агенцији везују само за испуњење препорука из једне од препорука четвртог круга евалуације ГРЕКО. У тој препоруци, ГРЕКО се бавио битним, али не и свим битним питањима, од којих нека чак и нису нормативног карактера (нпр. да ли ће Агенција имати адекватна нормативне и кадровске капацитете). С друге стране, у постојећем АП су постављени циљеви измене Закона који се лако могу пратити и који детаљније говоре о надлежностима Агенције.

2.2.1.2. – годишњу анализу ефеката примене Закона може да ради и Агенција, кроз своје годишње извештаје. Имајући у виду да Агенција такође примењује Закон, није примерено да само она процењује ефекте примене. Та активност би могла да се реализује кроз мониторинг извештаје цивилног друштва. Улога Народне скупштине у том процесу би такође требало да буде постављена другачије, као орган који би кроз јавно слушање разматрао извештај о примени.

2.2.1.3. Овде се предлаже драстично сужавање обавеза. Требало би прецизирати које се поступање других органа прати, а када је реч о индикаторима требало би задржати као основ за оцену успешности не само да ли је Агенција поднела извештај, већ и да

ли је Народна скупштина донела закључке поводом њега и да ли су Влада и други органи поступили у складу са закључцима.

2.2.1.4. до 2.2.1.6. предлаже се брисање активности које су спроведене у вези са анализом капацитета Агенције, изменом систематизације и израдом потребе за тренинзима. Међутим, све те активности су планиране тако да се надовезују на измену Закона о Агенцији, до које није још увек дошло. Самим тим, активности које су рађене прекоредно не могу бити релевантне за остваривање циља.

2.2.1.8 (нова нумерација) – тренинг за посланике о етици и интегритету није у вези са обукама за праћење препорука Агенције и може бити планиран као посебна активност.

2.2.1.9. – Нејасан је израз „обезбедити иницијалну евиденцију“. У оквиру ове активности се може предвидети да Агенција и други органи постигну одређене резултате у контроли пријављивања имовине, гоњењу и кажњавању прекршилаца закона, а супсидијарно и да о тим својим постигнућима воде и објављују евиденције.

Кад је реч о индикатору, морала би се предвидети јавност свих оних података о реализацији примене закона који се достављају Европској комисији, укључујући и овде поменуте track record табеле.

2.2.2.1. – С обзиром на то да је прошло неколико година од када је рађена анализа примене Закона о финансирању политичких активности, да је у међувремену стање погрошано и да иницијатива није покрила сва битна питања, постоји потреба да се уради нови снимак стања, ради допуне препорука за измену Закона, која се надовезује на ту анализу.

2.2.2.2. (нова нумерација) не постоје препреке да Пореска управа и пре измена закона врши контролу давалаца прилога и пружалаца услуга политичким субјектима, као ни препрека да ДРИ врши ревизију финансирања парламентарних странака, тако да би у оквиру ове мере требало пратити да ли се то чини, а не само да ли је прописана изричита обавеза.

2.2.2.3. (нова нумерација) – праћење примене ЗФПА се у пракси не врши. Требало би прецизирати шта све треба да буде обухваћено праћењем и извештајима које израђују Министарство финансија и Агенција за борбу против корупције јер је иначе активност бессадржајна.

2.2.1.9. није јасно шта је значење израза „обезбедити иницијалну евиденцију“ адекватне примене ЗФПА: Слично као и код других сличних активности, треба обезбедити да се закон примењује, а тек супсидијерно да се о томе воде евиденције. Кад је реч о примени треба поставити јасне параметре – нпр. да сви извештаји о финансирању кампање буду контролисани, да Агенција покрене прекршајне поступке за све уочене неправилности у одређеном року итд. Евиденције које се достављају Европској комисији треба да буду доступне и грађанима Србије.

2.2.3. – Планрине активност не могу да доведу до остварења прелазног мерила: „Србија обезбеђује иницијалну евиденцију која показује повећање броја уочених и решених случајева конфликта интереса, укључујући и санкције за одвраћање. Србија

спроводи обуке и подиже ниво свести у циљу обезбеђивања што бољег разумевања концепта на свим нивоима.“

2.2.3.6. – тачка која говори о „обезбеђивању иницијалне евиденције“ требало би да се појасни, као и код других делова АП за Поглавље 23. Такође је неопходно нумерички изразити жељени обим повећања броја откривених и кажњених случајева у вези са сукобом интереса, али и прецизирати на шта се све ова препорука односи. Наиме, све активности су развијане као да се односе искључиво на државне службенике, иако се препоруком тражи сузбијање и решавање сукоба интереса „на свим нивоима“. Стога би активностима морале да се обухвате и мере које се односе на јавне службе, службенике на покрајинском и локалном нивоу и јавна предузећа, за која нису ни формулисана законска правила о сукобу интереса.

2.2.4.1. (нова нумерација) Није јасно шта би било предмет праћења примене Кривичног законика и Закона о организацији и надлежности државних органа, нити зашто се прати примена само ова два закона (требало би проширити). Наиме, кривично дело незаконског богаћења, када би било уведено у правни систем Србије, испунило би празан простор за гоњење код корумпираних јавних службеника и јавних функционера који немају дужност подношења извештаја о имовини и приходима, а за које не постоје докази да су учинили ни једно кривично дело корупције или друго кривично дело код којег постоји обрнути терет доказивања порекла имовине. Самим тим, ако се ово кривично дело не уводи у правни систем, требало би пратити спровођење и тих других прописа, али и прикупити информације о потреби за увођењем таквог кривичног дела од истражних органа и других лица која би могла имати сазнања о могућностима његове примене.

У вези са тачком 2.2.4. треба подсетити да у Србији стално теку најаве доношења Закона о испитивању порекла имовине, који није предвиђен стратешким актима и чији крајњи садржај је непознат за сада. Питање примене тих норми, свакако је у вези и са овим делом АП за Поглавље 23 и требало би да постоје подаци о плановима Владе по том питању.

2.2.5. – Коментари су издвојени у посебном делу, у наставку овог документа.

2.2.6. – Међу индикаторима утицаја нема ни једног који се односи на транспарентност јавне управе, а то је један од циљева кој треба остварити.

2.2.6.2. – Нејасно је зашто би спровођења конкурса за службенике на положају коштало 210.000 евра годишње, па је потребно навести извор те информације и основ за обрачун.

2.2.6.3. (оригинална) – нејасно је зашто се брише активност. Уместо брисања би требало сагледати да ли су у потпуности остварени циљеви реформе јавне управе, тако да представљају адекватну брану корупцији (што је посебан угао посматрања за овај АП, и не може се у потпуности изједначити са приступом из стратегије РЈУ).

2.2.6.4. – (оригинална). – Иако су израђени механизми за праћење примене Кодекса државних службеника, они нису адекватни, што се може видети и из остварених резултата. Високи службенички савет прикупља податке од обвезника, али они сами

немају механизме да прикупе податке о свим случајевима кршења Кодекса. Сам ВСС више сумира податке него што анализира њихов значај.

2.2.6.5. – (оригинална) иако се интерна ревизија третира и кроз друге планске документе, и даље има места да се о томе води рачуна и овде, јер улога у борби против корупције није на видљив начин побољшана. Стога активност не би требало брисати већ редефинисати.

2.2.6.6. – 2.2.6.9. Програмско буџетирање јесте уведено, али није још донело добробити за систем зато што се недовољно разматра остваривање програмских циљева у одлукама о завршном рачуну. Стога би требало поставити нове активности које би имале за циљ да се у расправи о предлогу завршног рачуна буџета обавезно сагледава остваривање циљева из програмског дела буџета. То би подигло на значајно виши ниво укупну одговорност органа јавне управе и превентивно деловало против корупције.

2.2.6.5. – Поред праћења случајава кршења Кодекса државних службеника (који су откривени), требало би осмислити начине за повећање броја откривених и покренутих случајева. Такође, мера се сада односи само на државне службенике, а требало би са једнаком пажњом пратити и друге запослене у јавном сектору – у локалној самоуправи, јавним службама, јавним агенцијама, јавним предузећима.

2.2.7. – Закон о заштити узбуњивача има бројне недоречености и недостатке, због чега би требало, на искуствима досадашње примене, сагледати потребе за изменама и допунама током реализације овог Акционог плана. Подзаконски акти о унутрашњем узбуњивању би могли већ сада да се поправе. То би требало формулисати као нову активност 2.2.7.1, а потом пренумерисати и остале.

2.2.7.3. (оригинална нумерација) – праћење спровођења Закона о заштити узбуњивача није уређено тим законом, што је још један од разлога за његове измене и допуне, а надзорна овлашћења су непрецизно подељена између инспекције рада и управне инспекције. С друге стране, овде се предвиђа да Министарство правде „прати спровођење Закона“. Периодични извештаји Министарства су потпуни једино у вези са судском заштитом узбуњивача, али не у погледу података о унутрашњем, а поготово не о спољашњем узбуњивању. Министарство наине поседује и приказује само неке податке које је добило од других министарстава, иако је круг обвезника из овог закона многоструко већи. Такође, не постоји ни дужност „надлежних институција“ да сачињавају „периодичне извештаје“ о примени овог закона.

2.2.7.3. – нова активност – праћење ефеката Закона о ЗУ у погледу поступања државних органа по пријавама узбуњивача корисна је новина. Међутим, овде је проблем повезан са претходно описаним – не постоји дужност државних органа да прате поступање по пријавама узбуњивача у свим релевантним случајевима. Код многих ситуација спољног узбуњивања, државни органи уопште не препознају да је реч о узбуњивању када се користе облици саопштавања неправилности који су постојали пре доношења ЗЗУ. Зато би ова активност требало да буде повезана са изменама и допунама ЗЗУ.

Поред наведеног, као нову активност би требало формулисати „Праћење ефеката ЗЗУ

на повећање броја пријављених случајева корупције“. То је наине био један од основних циљева доношења тог закона, па би требало измерити у којој мери се он остварује. Податке би требало да у том смислу сабирају и воде сви државни органи, а поготово они који су надлежни за гоњење корупције (јавна тужилаштва) и други којима се она најчешће пријављује (полиција, Агенција за БПК, Савет за БПК).

2.2.8.2. (оригинална нумерација) – измене Закона о јавним набавкама, оригинално су планиране ради отклањања ограничења за пуну примену мера за праћење, надзор и контролу Закона. Сада се ти циљеви бришу и оставља само усклађивање са правним тековинама ЕУ. Усаглашавање са ЕУ правилима је корисно, али није предмет АП за поглавље 23, већ део поглавља 5. Овде треба предвидети мере за сузбијање корупције, а ту постоји озбиљан проблем, јер актуелни нацрт новог закона укида поједине антикорупцијске механизме.

2.2.8.4. (оригинална нумерација) – предложено је брисање обавезе да се формира јединствена база података о предузетим мерама праћења, надзора и контроли јавних набавки, која није испуњена, иако би била веома корисна.

Увођење новог Портала јавних набавки, свакако је корисна ствар и треба да буде посебна активност, при чему би је требало разрадити – нпр. да информације буду у машински читљивом облику, да подаци на Порталу буду повезани са другим базама података у поседу органа власти (АПР, Трезор МФ, Агенција за борбу против корупције), да Портал садржи податке о предузетим мерама за кажњавање неправилности, податке о извршењу уговора итд. То се може урадити изменом постојеће активности 2.2.8.7.

2.2.8.5. (оригинално)- мера треба и даље да се спроводи континуирано, а једном годишње могу да се подносе извештаји о спровођењу (Праћење примене се одвија и кроз праћења појединачних случајева).

2.2.8.6. – поред нејасноће појма „иницијална евиденција мерљивог умањења степена корупције у области јавних набавки“, овде је погрешно постављен надлежни орган. Наине, РЈТ може имати податке о гоњењу корупције у јавним набавкама, али не и о стварној распрострањености те појаве. Стога би требало осмислити активности које би указивале на раширеност корупције у ЈН (нпр. фокус групе, истраживања привредника), па онда те податке поредити са подацима о пријављивању и гоњењу корупције у јавним набавкама, да би могло да се сагледа који је ефекат мера државне политике и рада државних органа.

2.2.9. Постојећи АП у овом делу јесте лоше написан, али се ревизијом битно смањује обухват активности. Поред тога, подсећамо да АП уопште не разрађује битне делове препоруке – сузбијање корупције у приватном сектору, транспарентност и одговорност привредних субјеката који су у власништву или под контролом државе (уколико нису јавна предузећа), иако је то део резултата спровођења препоруке.

2.2.9.1. – нејасно зашто Влада не би била обавезна да расправља о извештајима свог Савета, УЈН и других поменутих органа.

2.2.9.2. – нејасно је зашто се предлаже брисање анализе ризика од корупције у

постојећим законима о ЈПП и концесијама као и о Закону о јавним предузећима.

2.2.9.5. – 2.2.9.7. (оригиналне). Мере су биле нејасно постављене, требало је тражити од КЗК, ДРИ и КХВ да анализирају потребе за јачањем капацитета у вези са тачно одређеним питањима која су значајна за борбу против корупције, а не генерално. На пример, када је реч о КЗК, требало је испитати потребе за јачањем капацитета у вези са откривањем и испитивањем недозвољених договора међу понуђачима, за чим сигурно постоји потреба имајући у виду мали број таквих случајева који су кажњени.

2.2.9.3. Требало би анализирати не само одговорност јавних предузећа, већ и њихових руководилаца, а активност би требало спровести раније (сада стоји 2. квартал 2020 за анализу, а 1. квартал 2021 за измену закона).

у 2.2.9.5. се планирају мере за праћење напретка у погледу корупције у приватизацији, а нема таквих мера када је реч о праћењу примене Закона о јавним предузећима и Закона о ЈПП и концесијама. Другим речима, постојећу активност 2.2.9.5. би требало реплицирати тако да се на једнак начин прати и примена мера за транспарентност и одговорност у јавним предузећима и мера за транспарентност и одговорност у вези са пословима ЈПП и концесија.

2.2.10. идеја да се израђују секторске стратегије за поједине области је добра, јер за тиме постоји потреба. Оно што недостаје је копча са националним документима и оцена квалитета саме стратегије и начина њеног спровођења. То би такође требало да буде део надлежности Агенције за борбу против корупције, а саме секторске стратегије да буду у вези са новом националном стратегијом.

2.2.10.23. (нова нумерација). Слично као и код других активности те врсте, да би прикупљени подаци о сузбијању корупције на нивоу ЈЛС били релевантни, требало би их поредити са подацима о сумњама на корупцију који се односе на тај ниво, а који се могу прикупити посредно – на основу емпиријских истраживања, фокус група и слично.

2.2.11.5. (оригинална нумерација). Алтернативни извештаји ОЦД о спровођењу стратегије и Акционог плана за борбу против корупције, били су од велике користи Агенцији за борбу против корупције приликом сачињавања њених извештаја. Будући да се планира израда нове Стратегије, као и праћење спровођења АП за Поглавље 23 од стране Агенције, било би логично да се активност не брише него да се модификује тако да укључи и праћење примене АП за Поглавље 23 / део о борби против корупције.

предмет: Тачка 2.2.5.

Препорука са скрининга гласи:

2.2.5. Побољшати правила слободног приступа информацијама од јавног значаја и њихово спровођење у пракси, између осталог у погледу информација о приватизацијама, јавним набавкама, јавним расходима или донацијама из иностранства за политичке субјекте, укључујући и информације које се сматрају „осетљивим“.

Прелазно мерило у преводу који је дат у ревизији АП 23 гласи:

Србија врши измене свог Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ојачава административне капацитете Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, обезбеђује обуку о руковању захтевима за приступ информацијама и иницијалну евиденцију унапређеног приступа информацијама, укључујући послове приватизације, активности државних предузећа, поступке јавних набавки, јавне потрошње и донације политичким странкама упућене из иностранства.

Прелазно мерило у оригиналу заједничке преговарачке позиције гласи:

Serbia amends its law on Free Access to Information of Public Importance, it strengthens the administrative capacity of the Office of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, provides training on handling access to information requests and an initial track record of improved access to information, including with regard to privatisation deals, the activities of state owned enterprises, public procurement processes, public expenditures and donations from abroad to political parties.

13

Оцена и предлозиТС:

1. Превод прелазног мерила из заједничке позиције је нејасан. Реченица у којој „Србија ... обезбеђује ...иницијалну евиденцију унапређеног приступа информацијама“, нема јасно значење. Може се нагађати да је основна намера била да се унапреди остваривање права на приступ информацијама и да о томе постоје докази у евиденцијама које се воде код надлежних органа. Остаје ипак недоумица шта би могло бити значење речи „иницијална“, у овом контексту, будући да и сада постоје евиденције. Наш је предлог да се прелазно мерило преведе тако да боље одражава суштину циља који треба да се постигне, на следећи начин: „Србија допуњује Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ојачава административне капацитете Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, обезбеђује обуку лица која поступају по захтевима за приступ информацијама и унапређује приступ информацијама, укључујући и ситуације када се те информације односе на приватизационе аранжмане, активности предузећа у јавној својини, поступке

јавних набавки, јавне расходе и донације за политичке странке упућене из иностранства.“

2. У вези са разним могућностима превода указујемо на то да се **у целом ревидираном Акционом плану користи суштински нетачан превод (тј. буквалан) израза track record**. Као могући бољи превод сугеришемо онај који се користи у Црној Гори – „биланс остварених резултата“https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/YIMkhJCW4x0Ki0zWSht7JpRR_Ct6amHuLMVA-xibqc/mtime:1528451428/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf у том смислу израз initial track record, када га захтева ЕУ, вероватно би требало тумачити као став да је тај “биланс остварених резултата” тренутно не постоји или да је веома лош.
3. У Акционом плану је показано одређено неразумевање обавезе која је дефинисана препоруком. Наиме, док се у Препоруци говори о потреби да се побољшају правила за слободан приступ информацијама, али и да се обезбеди спровођење правила о приступу информацијама у пракси, кроз активности у Акционом плану се разматрају **само мере у вези са изменом законског оквира**. Стога је кроз ревизију Акционог плана **неопходно предвидети и активности које ће обезбедити примену постојећих (и будућих) правила о приступу информацијама**. Актуелне активности у том погледу предвиђају неке мере које могу да буду од помоћи за примену прописа (обуке, јачање капацитета), али не и оне које би помогле да се реше главни проблеми у овој области – нпр. неизвршење обавезујућих решења Повереника за информације од јавног значаја.
4. Други вид уског разумевања Препоруке, односи се на **чињеницу да је потреба за изменом прописа посматрана само у вези са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а не и других прописа који би могли да обезбеде остваривање циљева**. Ово уско разумевање Препоруке има и непосредне штетне последице на могућност остваривања циљева кроз постављене активности. Наиме, нека од питања о којима се говори у Препоруци не уређују се кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, већ примарно кроз друге прописе (нпр. Закон о финансирању политичких активности, Закон о донацијама и хуманитарној помоћи). У другим случајевима, на приступ појединим информацијама се примењују поред ЗОСПИ и одредбе других прописа – нпр. кроз обавезу објављивања појединих података о јавним набавкама и јавним расходима уопште на основу Закона о буџетском систему и Закона о јавним набавкама. У вези са тим, подсећамо да се у оквиру преговарачке позиције ЕУ, између осталог говори и о следећем: *For all above areas, the EU invites Serbia to fully recognise the importance of inclusive and evidence-based policy-making and of making the best use of civil society expertise and therefore to engage in inclusive consultations on legislative and policy proposals with civil society and other stakeholders and to ensure systematically access to information.*

5. Резултат спровођења препоруке би требало да буде дефинисан другачије: „Прописи у области слободног приступа информацијама од јавног значаја су унапређени, а њихова примена у потпуности обезбеђена, између осталог, у погледу доступности информација о приватизацији, јавним набавкама, јавним расходима, предузећима у јавној својини и донацијама политичким субјектима.“
6. „Индикатори утицаја“ треба да буду прецизније дефинисани, јер тренутно није јасно на који начин ће се ценити поједини извори информација. На пример, први индикатор „Адекватно се поступа са захтевима за приступ информацијама од јавног значаја;“ могао би се преформулисати у „Органи власти поступају адекватно по свим захтевима за приступ информацијама, по свим решењима Повереника и одлукама Управног суда.“ Индикатор у вези са бројем покренутих и окончаних поступака пред Повереником би се могао двојачко тумачити. Сматрамо да би циљ требало поставити тако да број тих поступака буде што мањи (јер би то значило да органи власти у већој мери поштују своје обавезе, имајући у виду да се највећи број жалби односи на случајеве када орган власти игнорише захтев). Предлажемо измену: „Број покренутих поступака пред Повереником и Управним судом због непоступања по захтевима је битно умањен, а број поступака по жалби и тужби који се завршавају у прописаном или разумном року је битно увећан.“ Такође, поред годишњег извештај о раду Повереника, предлажемо да се као индикатор успешности уврсте и други извори – извештаји и веб презентације других институција које објављују поједине податке који су предмет ове препоруке (нпр. Министарство финансија, Управа за јавне набавке, Агенција за борбу против корупције).
7. Тачка 2.2.5.1. постојећег Акционог плана је неосновано брисана у нацрту ревизије. Наиме, анализа која је спроведена у претходном периоду не представља целовиту анализу примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, већ само неких његових аспеката. Поред тога, анализа се уопште не осврће на приступ појединим врстама информација које су изричито наведене у Препоруци и Прелазном мерилу.
8. Тачка 2.2.5.2. постојећег Акционог плана би требало да и даље садржи позивање на закључак Народне скупштине из 2014, јер су оне и даље релевантне. Поред тога, неопходно је да се овај акциони план осврне и на текст актуелног Нацрта измена и допуна Закона о јавним набавкама из 2018. Предлажемо следећи текст: „Изменити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја на основу обављене анализе досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, закључака и препорука Народне скупштине из 2014. године, и на основу предлога које су током јавне расправе о нацрту измена и допуна Закона дали СИГМА и Повереник, након спровођења нове јавне расправе.“

9. Изменити друге прописе, на основу спроведене анализе, када је то потребно да би се побољшао приступ информацијама без потребе да се упућују захтеви у појединим областима где је утврђено да тренутно није довољан (нпр. јавне набавке, приватизација, јавни расходи, рад предузећа у потпуној или делимичној јавној својини).
10. У оквиру тачке 2.2.5.3. постојећег Акционог плана, требало би предвидети, као део јачања капацитета институције Повереника, или као посебну активност, мере које треба спровести у вези са избором новог повереника. Предлажемо да се активност формулише на следећи начин: „Обезбедити да поступак избора новог повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности буде отворен, заснован на релевантним критеријумима, тако да омогући избор најквалитетнијег кандидата.“ Ову активност би спровео скупштински Одбор за културу и информисање, тако што би упутио јавни позив свим квалификованим кандидатима да искажу своју заинтересованост за обављање ове јавне функције, тако што би Одбор прецизирао законске критеријуме за одабир кандидата и што би поступак свог одлучивања учинио јавним“. Рок би требало да буде први квартал 2019. године, имајући у виду да је претходном поверенику мандат истекао још 22. децембра 2018.
11. Иза постојећих тачака би требало додати нове активности:
- 1) Обезбеђивање извршења свих тренутно неизвршених решења Повереника од стране Владе
 - 2) Редовно поступање Владе по свим примљеним захтевима за приступ информацијама
 - 3) Покретање поступака за разрешење одговорног функционера органа власти који не поступа по коначним решењима Повереника или пресудама Управног суда
 - 4) Израда потпуних и ажурних информатора о раду од стране свих обвезника
 - 5) Увођење праксе израде и објављивања информација о раду органа власти, кад год је то могуће, у отвореном формату и у машински читљивом облику (ова активност је у вези са спровођењем Закона о електронској управи, чија је примена недавно почела) и правне заштите у случају кршења те обавезе.