

# Propuštena godina i nedovoljni planovi

Šta je Republika Srbija učinila da ostvari Preporuke GRECO iz petog kruga evaluacije – deo koji se odnosi na izvršnu vlast

Transparentnost Srbija

januar 2024.

## Sadržaj

Napomena o projektu .....	4
Veliki značaj preporuka iz Petog kruga evaluacije GRECO za Srbiju .....	5
Bitne teme i konkretni zadaci .....	5
Savetnici .....	5
Lobiranje.....	6
Žalba protiv Vlade i Predsednika .....	7
Javne rasprave o zakonima.....	7
Savet za borbu protiv korupcije.....	7
Nadležno tužilaštvo i imunitet u slučaju korupcije .....	7
Druga pitanja i poglavlje o policiji.....	8
Šta (ni)je učinjeno .....	9
Glavne ocene .....	9
Rad Vlade i Skupštine .....	9
Izmene Zakona o sprečavanju korupcije .....	9
Predlog Strategije i Akcionog plana .....	10
Evropski prioriteti .....	11
(Ne)postupanje po konkretnim preporukama .....	12
Provere integriteta članova Vlade pre stupanja na funkciju (prva preporuka) .....	12
Provera integriteta savetnika (druga preporuka) .....	13
Objavljivanje imena savetnika (druga preporuka).....	15
Strateški dokumenti za Vladu i predsednika (treća preporuka) .....	17
Obuhvat savetnika i šefova kabineta u ZSK (četvrta preporuka).....	18
Kodeks ponašanja za izvršnu vlast (četvrta preporuka) .....	20
Uloga Saveta za borbu protiv korupcije (peta preporuka) .....	21
Obuka i poverljivi savetnici (šesta preporuka).....	23
Pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika (sedma preporuka).....	23
Zakonodavni postupak (osma preporuka).....	24
Lobiranje (deveta preporuka).....	27
Interne revizije (deseta preporuka).....	28
Otkrivanje sukoba interesa (jedanaesta preporuka) .....	28
Primena pravila o ograničenjima po prestanku javne funkcije (dvanaesta preporuka) .....	29

Redovna i suštinska kontrola izveštaja o imovini i prihodima (trinaesta preporuka).....	31
Imunitet članova Vlade (četnaesta preporuka).....	32
Nadležnost i kapaciteti Tužilaštva za organizovani kriminal (četnaesta preporuka).....	33
Ključne preporuke .....	35

## Napomena o projektu

Analiza je rađena tokom 2023. godine. U tekstu se koriste delovi predloga koje je Transparentnost Srbija davala tokom javne rasprave o nacrtu izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, predlogu nove Strategije za borbu protiv korupcije, kao i raniji komentari preporuka GRECO iz Petog kruga evaluacije.

Izradu istraživanja podržala je Misija OEBS (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju) u Republici Srbiji, na čemu smo im zahvalni. Svi izneti stavovi i predlozi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne mogu se smatrati stavom Misije OEBS.

## Veliki značaj preporuka iz Petog kruga evaluacije GRECO za Srbiju

### Bitne teme i konkretni zadaci

Često se događa da preporuke međunarodnih organizacija Srbiji budu takve da vlasti nakon „štrikliranja“ stavki mogu da zaključi kako je „ostvaren napredak“, iako ni jedan sistemski problem nije rešen. Preporuke [date u petom krugu evaluacije GRECO](#) (usvojene 25. marta, a objavljene 5. jula 2022) nisu bile od te vrste. Ove preporuke su ujedno predstavljale veoma prijatno iznenađenje posle [nezasluženo blagonaklonih ocena](#) te iste institucije iz 2020. koje su se, da stvar bude još zanimljivija, jednim delom odnosile na iste teme koje su se našle u fokusu i dve godine kasnije – zakonodavni postupak i pravila iz Zakona o sprečavanju korupcije.

Skupština koja je počela sa radom avgusta 2022 i Vlada formirana krajem oktobra iste godine, tako su dobile priliku za popravni ispit u odnosu na svoje prethodne inkarnacije (2016, 2020) – da ovaj put sve što je GRECO zatražio ispune na vreme, do 30.9.2023, te da tako izbegnu [međunarodnu bruku](#) i pisanje [nesuvislih demantija](#), kao u slučaju (ne)sprovođenja preporuka iz četvrtog kruga (u periodu 2015 -2018). Pošto preporuke, kao što se može videti iz ove analize, nisu ispunjene u tom roku, novu priliku će dobiti Vlada čiji se izbor očekuje u martu 2024. Nedugo potom, na zasedanju [od 17. do 21. juna 2024.](#) GRECO će na plenarnoj sednici dati ocenu dosadašnjeg učinka.

Dodatni izazov i za nosioce zakonodavne i za nosioce izvršne vlasti moglo je da bude to što se od 14 preporuka u delu koji se odnosi na egzekutivu, njih devet izričito odnosi na predsednika Republike (i njegove savetnike). Naime, na tom položaju se nalazi osoba koju i [zakonodavci](#) i [članovi Vlade](#) tretiraju kao svog „šefa“, bez obzira na ustavna ovlašćenja.

Po ocenama Transparentnosti Srbija, preporuke iz ovog kruga koje bi mogle da imaju najveći efekat odnose se na sledeće: uređivanje sukoba interesa **kod savetnika** predsednika, premijera i ministara i jačanje **sistema za kontrolu izveštaja** funkcionera izvršne vlasti; regulisanje **neformalnog lobiranja**; omogućavanje građanima **da ulože žalbu Povereniku** kada Vlada Srbije ili predsednik Republike odbiju ili ignorišu zahtev za pristup informacijama; obavezu **sprovođenja javnih rasprava** o svim zakonima; **ograničavanje imuniteta** članova vlade kod koruptivnih krivičnih dela, proširenje nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal i **jačanje vladinog Saveta za borbu protiv korupcije**.

### Savetnici

Za uređivanje **sukoba interesa kod savetnika** nosilaca najviših javnih funkcija bilo je mnogo prilika, od 2004, kada je donet [prvi zakon](#) koji uređuje sukob interesa, do aktuelnog [Zakona o sprečavanju korupcije](#). Svi ti zakoni isključivo su se bavili javnim funkcionerima, osobama čiji potpis stoji na propisima, odlukama i ugovorima. Te odluke su neretko zasnovane na razmatranju predmeta i analizama koje sačinjavaju državni službenici, pa se zakonodavac u jednom trenutku rešio da i njima ograniči obavljanje dodatnih poslova i da ih obaveže da se uzdrže od rada na predmetima u kojima su

povezani sa strankama. Međutim, takve obaveze nisu nikada uspostavljene za najbliže saradnike – savetnike. Oni trenutno nisu obavezni **ničim osim sopstvenom savešću** da predoče makar savetoprimcu, ako već ne i javnosti, da li bi u datoj stvari njihovo mišljenje moglo biti pristrasno, na primer, zato što poseduju deonice firme koja će imati velike koristi od nekog državnog ugovora ili izmene propisa.

S druge strane, jasno je da za savetnike ne mogu važiti iste zabrane i ograničenja kao za funkcionere. Za posebne savetnike se neretko biraju ljudi sa dokazanim znanjem u struci, koji bi verovatno sasvim lepo mogli živeti i od svog redovnog posla – npr. univerzitetski profesori. Zato bi, kada je reč o njima, suština izmena zakona treba da bude uređenje sukoba interesa u vezi sa savetovanjem, a ne postavljanje zabrana koje bi onemogućile privremeno angažovanje stručnjaka koji ne teže za karijerom u državnoj službi.

GRECO je dobro uočio da je potrebno je da se obezbedi transparentnost informacija o tome ko su sve savetnici javnih funkcionera. Komičan slučaj „[lažnog savetnika](#)“ premijera iz oktobra 2016. dobra je ilustracija šta je sve moguće kada ovakvi podaci nisu lako dostupni. Domet GRECO preporuka je ipak ograničen, jer se preporuke odnose samo na savetnike čiji je status jasno definisan u sistemu izvršne vlasti (tzv. posebni savetnici). Nisu pak obuhvaćene situacije kada se savetnici [angažuju po nepoznatoj pravnoj proceduri, sa nepoznatim statusom, za nepoznat iznos i za nepoznatog naručioca](#).

Na osnovu preporuka GRECO, Agencija za sprečavanje korupcije bi trebalo da **redovno kontroliše** izveštaje o imovini i prihodima funkcionera izvršne vlasti (među koje će biti uključeni i njihovi savetnici i šefovi kabineta). Učestalost te kontrole u preporukama, međutim, nije jasno definisana (na primer, da bi to trebalo da se čini svake godine).

## Lobiranje

Pošto je [Zakon o lobiranju](#) donet upravo na preporuku GRECO, što je tada pozitivno ocenjeno, veoma je važno da je ista institucija sada pokazala spremnost da ukaže na dve najkрупnije manjkavosti tog zakona, koje su bile vidljive još tokom pisanja. Naime, GRECO je u 2022. prepoznao kao problem to što se ovim zakonom uređuje **samo lobiranje koje se odvija po formalnim pravilima**, a ne ono koje se odvija kroz neformalne kontakte lobista sa predsednikom, premijerom, ministrima i njihovim savetnicima i šefovima kabineta. Drugi veliki problem na koji GRECO ukazuje jeste to što **ne postoji obaveza funkcionera i državnih organa da objave** ko im se sve od formalnih i neformalnih lobista obratio.

Zakon o lobiranju je već duže od pet godina mrtvo slovo na papiru. Može se zaključiti da je uzalud više od četrdeset lobista završilo obuku i [registrovalo se](#) – sudeći po dostupnim podacima za njih nema mnogo posla nema. Umesto da ide težim putem, onaj ko hoće i zna kako da „završi stvar“ može da neformalno stupi u kontakt sa donosiocem odluka, ne samo u kabinetu, već u bilo kojoj privatnoj prilici. To aktuelni zakon ne prepoznaje kao lobiranje, ali takav neformalni uticaj ni ne zabranjuje.

## Žalba protiv Vlade i Predsednika

Jedna od tačaka gde se očekivao otpor kod prihvatanja jeste preporuka GRECO da **pravo na pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika Republike** dobije efikasnu pravnu zaštitu. Zakon o slobodnom pristupu informacijama je menjan krajem 2021. godine, a jedan od ključnih zahteva [Koalicije za slobodu pristupa informacijama](#) bio je upravo to da građani mogu da izjave žalbu Povereniku, kada takav zahtev odbije bilo koji organ vlasti. Međutim, ne samo da je [zakonodavac zadržao sistem](#) prema kojem žalbe protiv šest organa (Vlada, Skupština, Predsednik, Ustavni sud, Vrhovni sud, Republički javni tužilac) nisu dopuštene, već je tom spisku pridružena i Narodna banka Srbije.

U odsustvu mogućnosti žalbe Povereniku, građani, novinari i udruženja mogu samo da pokreću tužbe pred Upravnim sudom, na čije rešavanje se čeka godinama, da bi neke od njih bile odbačene iz [upitnih razloga](#). Tako je jedan od retkih slučajeva u kojem je Transparentnost Srbija dobila pravnu zaštitu, pa je rešenje Vlade poništeno trajao čak pet godina. [Zahtev Vladi](#) je podnet u februaru 2017, a tražena je studija opravdanosti i koncesioni akt za beogradski aerodrom. Sud je poništio rešenje Vlade [presudom](#) iz oktobra 2022. Međutim, po toj presudi Vlada uopšte nije postupila ni do kraja 2023, čak ni tako što bi ponovo donela rešenje kojim se zahtev odbija.

## Javne rasprave o zakonima

Važno je da je GRECO ukazao i na problem nepoštovanja pravila o **održavanju javnih rasprava u pripremi zakona**. Pri tom se pozvao i na nalaze iz [studije „Transparentnosti“](#) koja govori o izradi propisa po meri privatnih interesa. Pored podsećanja na ispunjavanje ove obaveze i potrebu da se norme preciziraju kako se izuzeci ne bi zloupotrebljavali, GRECO je preporučio i da obrazlože razlozi i uticaji na promene zakona do kojih dođe nakon okončanja javne rasprave. Ovo bi takođe moglo da bude veoma važno. Uopšte nisu retki slučajevi da zakon koji je ministarstvo iznelo na javnu raspravu, posle promena nepoznatog porekla do kojih dođe na sednici Vlade, dođe pred poslanike u novom obličju.

## Savet za borbu protiv korupcije

Posebna preporuka je izdvojena za **Savet za borbu protiv korupcije**, sa vrlo konkretnim zadacima – da se izaberu članovi koje je Savet već predložio i da Vlada prestane da ignoriše preporuke svog savetodavnog tela.

## Nadležno tužilaštvo i imunitet u slučaju korupcije

U pogledu represije, od veoma velikog značaja je preporuka za proširenje nadležnosti **Tužilaštva za organizovani kriminal za eventualnu korupciju svih visokih funkcionera**, među kojima je i predsednik

Republike. Naime, Srbija je donela zakon koji uređuje gonjenje slučajeva korupcije na visokom nivou, za šta je propisala nadležnost ovog posebnog tužilaštva, a na spisak najviših funkcionera protiv kojih bi istragu vodilo to tužilaštvo uvršteni su npr. pomoćnici ministara, ali ne i predsednik Republike i narodni poslanici.

U opisu situacije koji prethodi preporuci navode se sumnje u korupciju ministara koje su ostale neispitane. Pošto bi ukazivanje tužiocima da treba da ispituju konkretne predmete verovatno bilo van mandata GRECO, evaluatori su preporučili nešto drugo – da se imunitet članova Vlade ukine za slučajeve kada je u pitanju koruptivno krivično delo.

Istina, i sam GRECO konstatuje da imunitet nije bio prepreka za gonjenje ministara jer je ono u praksi preduzimano samo protiv bivših članova Vlade. Trenutno bi član Vlade mogao da odgovara za ono što učini u svojstvu ministra, ali ne, na primer, i za glasanje na sednici Vlade. Drugim rečima, ministar bi hipotetički mogao da krivičnog odgovara ako potpiše ugovor za nameštenu javnu nabavku, ali ne ukoliko bi na sednici Vlade Srbije glasao za donošenje zaključka na osnovu kojeg država bez nadmetanja ušla u poslovni aranžman sa firmom od koje je ministar dobio mito.

## Druga pitanja i poglavlje o policiji

Pored već opisanih stvari koje se na prvi pogled čine najznačajnijim, GRECO je dao i niz drugih potencijalno korisnih preporuka, među kojima su provera integriteta kandidata za ministarske položaje pre njihovog izbora, usvajanje posebnih planova i kodeksa radi sprečavanja korupcije u vrhu izvršne vlasti, jačanje sistema interne revizije u ministarstvima, jačanje nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije i pružanje saveta funkcionerima o pitanjima integriteta.

Posebno poglavlje izveštaja posvećeno je **merama za sprečavanje korupcije u policiji**. U ovom delu, najvažnije preporuke se odnose na **sprečavanje političkog uticaja prilikom raspoređivanja policijskih službenika i transparentniji izbor** čelnika policije. Takođe je predviđeno donošenje planskih dokumenata, proširenje Kodeksa policijske etike, organizovanje obuka i pružanje saveta u vezi sa njegovom primenom, bezbednosne provere po pitanjima integriteta, rotacija policijskih službenika na osetljivim položajima, evidentiranje dodatnog rada, praćenje prakse primanja poklona u policiji, da istrage pritužbi na policiju budu dovoljno transparentne i da se promoviše zaštita uzbunjivača.

U tekstu koji sledi ne bavimo se pitanjima realizacije preporuka za oblast policije (od broja xv do xxiv), već samo onima koje se odnose na izvršnu vlast.



## Šta (ni)je učinjeno

### Glavne ocene

#### Rad Vlade i Skupštine

Vlada i Skupština nisu iskoristile period od približno godinu dana rada (do [raspuštanja](#) Narodne skupštine i ulaska Vlade u „tehnički mandat“, prvog novembra 2023.) da bi ispunile preporuke GRECO koje se odnose na izvršnu vlast. Nešto je bolja situacija, kako se moglo [čuti u oktobru 2023](#), u pogledu ispunjavanja obaveza iz dela koji se odnosi na policiju. Treba naglasiti da tehnički mandat Vlade, koji u trenutku objavljivanja ovog izveštaja (6. mart 2024) i dalje traje, ne predstavlja prepreku za pripremu i javnu raspravu o nacrtima zakona koje bi trebalo unaprediti, već samo za njihovo predlaganje i usvajanje. Međutim, nije poznato da se takve aktivnosti odvijaju.

Zabeležena su tri pokušaja da se nešto uradi u vezi sa preporukama GRECO. Prvi se odnosi na izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije, drugi na izradu nove antikorupcijske strategije, a treći na rad Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Srbije. Ni jedan od njih nije doveo do realizacije preporuka.

#### Izmene Zakona o sprečavanju korupcije

Nacrt izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, koji je bio postavljen na [javnu raspravu](#) u periodu od 3. do 22. avgusta 2023, nije nikada pretočen u predlog. Štaviše, ni izveštaj sa javne rasprave, koji je morao da bude objavljen početkom septembra, i dalje nije dostupan. Razlozi za to su nepoznati.

Iako je ovaj nacrt uglavnom i pripremljen da bi se zadovoljile neke od preporuka GRECO, to nije učinjeno na [zadovoljavajući](#) način.

Glavna promena u nacrtu izmena i dopuna zakona odnosi se na definiciju pojma „javni funkcioner“. Usvajanje ove promene bilo bi veoma bitno jer će se na taj način praktično staviti van snage neutemeljeno i štetno autentično tumačenje ovog zakona koje je Skupština usvojila u februaru 2021, usled kojeg je nekoliko hiljada funkcionera izgubilo taj status (npr. direktori škola). U novoj definiciji se izričito navodi da će funkcioneri biti šefovi kabineta i savetnici, ali samo oni koji te poslove obavljaju unutar Vlade Srbije i ministarstava. Time se formalno odgovara na preporuku GRECO, koja se odnosila isključivo na vrh izvršne vlasti, jer je samo to bio predmet njihove evaluacije. Međutim, nema nikakvog suštinskog razloga zbog kojeg bi u definiciji funkcionera bili izostavljeni savetnici i šefovi kabineta u skupštinama Srbije i AP Vojvodine, u pokrajinskoj vladi, drugim republičkim organima i većim gradovima.

Drugi nedostatak predložene definicije funkcionera jeste to što bi ona mogla tumačiti tako da ovo svojstvo ne bi imali predstavnici države Srbije u preduzećima u kojima je ona manjinski vlasnik ili nema

kontrolno vlasništvo (npr. „Beograd na vodi doo“). Izmenama zakona bi trebalo na jasan način predvideti rok u kojem će zatečeni funkcioneri, koji do sada nisu imali taj status, morati da podnesu izveštaje o imovini i prihodima i da usklade svoj status sa zakonskim obavezama (npr. funkcioneri koji su izuzeti autentičnim tumačenjem, funkcioneri akcionarskih društava u vlasništvu države, savetnici i šefovi kabineta).

Pozitivne su predložene promene koje se odnose na davanje mišljenja o rizicima od korupcije u propisima, ali takođe nedovoljne. Između ostalog, bilo bi potrebno postaviti rok u kojem ministarstva moraju da zatraže takvo mišljenje, i uvesti obavezu da se mišljenja o rizicima od korupcije daju i na predloge zakona, a ne samo na njihove nacрте.

Odredba o prijavljivanju sukoba interesa nije izmenjena u celosti u skladu sa preporukom GRECO, jer bi trebalo obezbediti da se informacije o tome da li je javni funkcioner prijavio njegovo postojanje objavljuju. Slično tome, trebalo bi precizirati i pravila koja postavljaju ograničenja po prestanku javne funkcije.

Nacrt izmena zakona ne predviđa dodatna pravila o „redovnoj suštinskoj proveri“ imovine i prihoda funkcionera izvršne vlasti. Da li će ove provere biti vršene i u kom obimu trenutno zavisi isključivo od godišnjeg plana kontrole koji donosi direktor Agencije za sprečavanje korupcije, a tako bi bilo i nakon eventualnog usvajanja predloženih izmena.

## Predlog Strategije i Akcionog plana

Kada je reč o antikorupcijskoj strategiji stvari stoje slično sa Zakonom. Zbog različite procedure donošenja, ovde se javna rasprava vodila o predlogu, a ne nacrtu akata, jer je bilo planirano da ovu Strategiju usvoji Vlada Srbije. [Javna rasprava](#) je bila otvorena od 16. avgusta do 5. septembra 2023, ali o njoj nije objavljen izveštaj, niti je Vlada usvojila dokumente. Za razliku od nacрта izmene Zakona, ovde je jasno da su razlog bile kritike koje su stigle iz Evropske komisije, a možda delom i one koje su imali učesnici javne rasprave.

Preporuke GRECO se u ovim dokumentima navode i za njihovu primenu se traže rešenja, ali se to čini na nedosledan i nepotpun način. U opisu stanja se konstatuje da GRECO izveštaji ukazuju na potrebu unapređenja normativnog i institucionalnog okvira „u mnogim oblastima“. Ostvarivanje preporuka GRECO se uzima kao pokazatelj ostvarenosti ciljeva u dve oblasti, odnosno dva posebna cilja Strategije. Jedan je „Unapređenje normativnog okvira radi efikasnijeg suzbijanja korupcije“ (poseban cilj 1), a drugi „jačanje integriteta“ (poseban cilj 4). U oba slučaja je, međutim, željeni cilj postavljen veoma nisko – Vlada Srbije bi bila zadovoljna i ako ispuni svega 35% preporuka GRECO, iako su originalni rokovi za potpuno ispunjenje tih preporuka već istekli.

U poglavlju o integritetu pominje se dužnost uspostavljanja, „na centralnom nivou vlasti“, pravila za proveru integriteta pre imenovanja na funkciju.

U Akcionom planu, gde su izlistane aktivnosti koje bi se sprovodile tokom prve godine (praktično, u 2024), nalaze se samo dve kod kojih se izričito pominju GRECO preporuke. Pod tačkom 1.2.7. planirano je da se izmeni Zakon o lobiranju, tako da se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i

neregistrovanim lobistima u cilju ispunjenja GRECO preporuka, obveznici bi bili Ministarstvo pravde u saradnji sa Agencijom, a rok 4. kvartal 2024.

Druga obaveza bi bila (pod tačkom 4.3.8) „ažuriranje Vodiča za funkcionere za sukob interesa, koja bi se odnosila i na prošireni krug javnih funkcionera (preporuka broj iv), a rok za Agenciju da to učini bi bio četvrti kvartal 2023 (koji je na izmaku).

Iz ovoga se može videti da je Ministarstvo pravde posvetilo nešto veću pažnju GRECO preporukama nego što se to može zaključiti na prvi pogled. Naime, vrlo je verovatno da je Ministarstvo imalo u planu da Zakon o sprečavanju korupcije već bude usvojen pre Strategije i da je stoga stav bio da te promene ne treba ni planirati u ovom aktu.

Sredinom februara 2024. Ministarstvo pravde je predstavilo dopunjen nacrt Strategije radnoj grupi Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23. U ovom dokumentu, koji još uvek nije objavljen, daje se osvrt i na brojne Preporuke GRECO iz Petog kruga koje se u prvobitnom nacrtu akta ne pominju. Glavni nedostatak je ostao – kao cilj se navodi ispunjenje tek 35% preporuka.

## Evropski prioriteti

Ocena [Evropske komisije](#) o „ograničenom napretku“ Srbije u borbi protiv korupcije iz novembra 2023. vezana je za tri faktora. Prvi je to što je nešto rađeno u vezi sa pet neispunjenih preporuka GRECO iz četvrtog kruga evaluacije, koje je inače trebalo ispuniti još 2016. godine. Dalje, izveštaj konstatuje povećanje broja konačnih osuda u predmetima koje vodi Tužilaštvo za organizovani kriminal (sa 19 iz 2021. na 21 u 2022. godini), ali i pad broja osuda kada je reč o predmetima iz nadležnosti viših javnih tužilaštava (212 u odnosu na 255). EU konstatuje da je izrađen predlog antikorupcijske strategije, ali i to da njen kvalitet još uvek nije zadovoljavajući.

Predsednica Vlade je [najavila](#) usvajanje ovog dokumenta u naredna „dva do tri meseca“, pri čemu je neizvesno da li će u tom periodu biti formirana nova Vlada.

Među četiri prioriteta za ovu oblast, GRECO se pominje izričito u dve. Srbija bi, tako, trebalo da „uvaži sve preporuke koje je dao GRECO, naročito iz petog kruga evaluacije“. Takođe, Srbija bi trebalo da „usvoji novu strategiju za borbu protiv korupcije, pri tom uvaži naročito sva relevantna prelazna merila i preporuke koje je dao GRECO i počne da ih sprovodi. Ova strategija se mora podržati verodostojnim i realističnim akcionim planom, i mora uspostaviti delotvoran mehanizam koordinacije.“

## (Ne)postupanje po konkretnim preporukama

U ovom delu predstavljamo informacije o učinku u vezi sa pojedinim preporukama GRECO. Tekst preporuka je citiran **podebljanim slovima**. Prilikom citiranja je korišćen objavljeni [prevod](#) preporuka na srpskom jeziku. Taj prevod uglavnom odgovara originalu (u jezičkom smislu), ali u pojedinim delovima može da stvori nedoumice zbog neusaglašenosti termina sa onima iz koji se koriste u domaćem zakonodavstvu.

### Provere integriteta članova Vlade pre stupanja na funkciju (prva preporuka)

**i utvrđivanje pravila koja zahtevaju da se provere integriteta vrše pre imenovanja ministara, radi utvrđivanja i upravljanja mogućim rizicima od sukoba interesa, pre nego što pristupe Vladi (stav 24);**

Nacrtom izmenama i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije nisu predviđene mere za proveru integriteta pre imenovanja ministara (niti bilo kog drugog javnog funkcionera), radi utvrđivanja i upravljanja mogućim rizicima od sukoba interesa.

Preporuka GRECO bi mogla da se realizuje time što bi bila uvedena obaveza podnošenja izveštaja o imovini i prihodima ne samo ministara koji su izabrani (što postoji i sada), već i lica koja su predložena na tu javnu funkciju, a jedino logično mesto za propisivanje takve obaveze je upravo ovaj zakon. U izveštaju bi mogle biti tražene i dodatne informacije, o pitanjima i odnosima iz kojih se može izroditi sukob interesa tokom vršenja javne funkcije. Nakon toga bi Agencija, u kratkom roku koji bi takođe trebalo da bude propisan, mogla da ukaže kandidatu za ministarsku funkciju gde prepoznaje potencijalni sukob interesa, i na koji način bi kandidat mogao da ga otkloni, a sa tim informacijama bi trebalo da upozna i Narodnu skupštinu koja donosi odluku o izboru, kao i javnost, ukoliko preporuke za otklanjanje sukoba interesa nisu poštovane.

Drugi mogući način za postupanje po ovoj preporuci bile bi izmene drugih propisa – Zakona o Vladi i/ili Poslovnika Narodne skupštine. Štaviše, izmene tih propisa bi mogle biti i nužne, bez obzira na to kakva rešenja budu predviđena Zakonom o sprečavanju korupcije. Naime, aktuelna rešenja u Poslovniku Narodne skupštine su sledeća:

#### **Član 268.**

*Predlog kandidata za predsednika Vlade, predsednik Narodne skupštine, odmah po prijemu, dostavlja narodnim poslanicima.*

#### **Član 269.**

*Kad kandidat za predsednika Vlade iznosi svoj program i predlaže sastav Vlade na sednici Narodne skupštine, o kandidatu za predsednika Vlade, iznetom programu i kandidatima za članove Vlade otvara se pretres.*

### **Član 270.**

*Odmah po završetku pretresa, predsednik Narodne skupštine zakazuje Dan za glasanje o programu Vlade i izboru predsednika i članova Vlade.*

*O predlogu iz stava 1. ovog člana Narodna skupština odlučuje u celini, tajnim glasanjem, osim ako ne odluči da se glasa javno. Ako Narodna skupština odluči da se glasa javno, glasa se prozivkom.*

*Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.*

### **Član 271.**

*Posle izbora Vlade, predsednik i članovi Vlade polažu zakletvu pred Narodnom skupštinom, čitanjem naglas zakonom utvrđenog teksta zakletve. Posle položene zakletve, predsednik i članovi Vlade potpisuju tekst zakletve i predaju ga predsedniku Narodne skupštine.*

Da bi se ispunila preporuka GRECO bilo bi neophodno propisati da se sednica Narodne skupštine na kojoj se odlučuje o predloženim kandidatima za predsednika i članove Vlade (član 270) ne može održati pre nego što kandidati podnesu izveštaj Agenciji, a zatim Agencija izvrši proveru integriteta, u postupku i na osnovu kriterijuma koji bi bili propisani u Zakonu o sprečavanju korupcije. Doslednosti radi, iako se preporuka neposredno odnosi samo na ministre, takve provere bi trebalo vršiti jednako i kada je reč o kandidatu za funkciju predsednika Vlade, kao i funkcije potpredsednika Vlade koji nisu ujedno i ministri.

U aktuelnom predlogu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, odnosno njenog Akcionog plana predviđa se „izrada analize modaliteta uvođenja prethodne provere integriteta kandidata za javnu funkciju“ (tačka 4.3.7. predloga AP). Tu analizu bi izradila Vlada Srbije u saradnji sa Agencijom, i to tek u četvrtom kvartalu 2024, što znači da bi preporuka još dugo ostala neispunjena.

Štaviše, u slučaju da ostane aktuelni koncept Strategije, kao dokumenta koji usvaja Vlada, a ne Narodna skupština, neće ni biti moguće da se u potpunosti utvrdi način realizacije ove preporuke, jer Vlada ne može svojim aktom da obaveže Narodnu skupštinu.

## **Provera integriteta savetnika (druga preporuka)**

**ii da (i) šefovi kabineta i savetnici (uključujući savetnike predsednika) prođu proveru integriteta kao deo njihovog angažovanja, radi izbegavanja i upravljanja sukobima interesa; (ii) imena i oblast nadležnosti svih savetnika u Vladi i u kabinetu predsednika budu javno i lako dostupni (stav 33);**

Slično kao kod preporuke broj 1, i ovde bi se u ZSK mogle propisati obaveze za dostavljanje informacija Agenciji pre stupanja na javnu funkciju. Pored dopune ZSK, potrebno je dopuniti Zakon o Vladi, Zakon o državnoj upravi i Zakon o predsedniku Republike. Relevantne odredbe ovih zakona glase:

*Kabinet predsednika Vlade i kabinet potpredsednika Vlade*

### **Član 27**

*Predsednik Vlade i potpredsednici Vlade imaju kabinete, koji po njihovom nalogu vrše stručne i druge poslove za njihove potrebe. Predsednik i potpredsednik Vlade mogu unutar kabineta imenovati savetnike.*

*Radni odnos u kabinetu zasniva se na određeno vreme, dok traje dužnost predsednika Vlade odnosno potpredsednika Vlade. Prava i obaveze savetnika koji ne budu zasnovali radni odnos uređuju se ugovorom, prema opštim pravilima građanskog prava, a naknada za rad prema merilima koja odredi Vlada.*

*Kabinete vode šefovi kabineta, koje postavljaju i razrešavaju predsednik Vlade odnosno potpredsednik Vlade.*

*Šefu kabineta prestaje mandat sa prestankom mandata predsednika Vlade odnosno potpredsednika Vlade, ostavkom ili razrešenjem.*

...

*Posebni savetnici ministra*

#### **Član 27**

*Ministar može imenovati najviše tri posebna savetnika.*

*Posebni savetnik ministra po nalogu ministra priprema predloge, sačinjava mišljenja i vrši druge poslove za ministra.*

*Prava i obaveze posebnog savetnika ministra uređuju se ugovorom, prema opštim pravilima građanskog prava, a naknada za rad prema merilima koja odredi Vlada.*

*Broj posebnih savetnika ministra određuje se aktom Vlade za svako ministarstvo.*

...

*Šef Kabineta predsednika Republike i savetnici predsednika Republike*

#### **Član 28.**

*Pored generalnog sekretara i zamenika generalnog sekretara, poslove koji su neposredno povezani s funkcijom i nadležnostima predsednika Republike izvršavaju šef Kabineta predsednika Republike i savetnici predsednika Republike.*

*Šef Kabineta predsednika Republike i savetnici predsednika Republike jesu funkcioneri koje imenuje i razrešava predsednik Republike.*

*Šefu Kabineta predsednika Republike i savetnicima predsednika Republike prestaje funkcija ako podnesu ostavku, ako budu razrešeni ili kad novi predsednik Republike položi zakletvu.*

U svim navedenim slučajevima, slično kao i kod provere integriteta članova Vlade, trebalo bi dopuniti navedene odredbe tako da se imenovanje savetnika ne može izvršiti pre nego što bude izvršena provera integriteta od strane Agencije.

U aktuelnom predlogu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije se kao rešenje predviđa „analiza modela“ za proveru integriteta javnih funkcionera (tačka 4.3.7), ali tek u četvrtom kvartalu 2024. Štaviše, u slučaju da ostane aktuelni koncept Strategije, kao dokumenta koji usvaja Vlada, a ne Narodna skupština, može biti sporno da li takva obaveza uopšte može biti planirana kada je reč o zakonu koji uređuje rad predsednika Republike, jer Vlada ne može svojim aktom da obaveže predsednika Republike, niti Narodnu skupštinu.

## Objavljivanje imena savetnika (druga preporuka)

Kad je reč o drugom delu druge preporuke, ona bi mogla da se ispuni kroz uvođenje obaveze i prakse objavljivanja na sajtovima Vlade, ministarstava i Predsednika. Preporuku bi delom mogla da ispuni i Agencija, time što bi u svojim registrima javnih funkcionera omogućila da se pretragom dođe do informacija o svim licima koja vrše određenu javnu funkciju. I sada je ovakva pretraga moguća, ali nije u potpunosti pouzdana (slične funkcije upisane na različit način).

Pored ovih praktičnih koraka, na normativnom planu bi trebalo stvoriti preduslove da se ove informacije objavljuju, što sada u praksi nije slučaj. Jedan od načina za to bi bilo preciziranje akta koji donosi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Aktuelno UPUTSTVO ZA IZRADU I OBJAVLJIVANJE INFORMATORA O RADU ORGANA JAVNE VLASTI (*"Sl. glasnik RS", br. 10/2022*) bi se u tom smislu moglo precizirati, tako da izričito bude propisana obaveza objavljivanja informacija o nosiocima javnih funkcija i savetnicima nosilaca javnih funkcija.

Aktuelni predlog antikorupcijske strategije ne predviđa rešenja za ovaj problem.

Analiza prakse postupanja ministarstava pokazuje da se imena angažovanih savetnika po pravilu ne objavljuju ili da se to ne čini na sistematičan način, koji bi garantovao ažurnost. S druge strane, imena savetnika predsednika Republike su [dostupna](#), ali bez dodatnih informacija o njihovim zaduženjima i biografija.

Transparentnost Srbija je tražila podatke od 28 ministarstava (odnosno 25 ministarstava i kabineta tri ministra bez portfelja) o angažovanju posebnih savetnika. Od generalnog sekretarijata Vlade TS je tražila podatke o angažovanju savetnika predsednice Vlade i potpredsednika Vlade.

Traženi su sledeći podaci:

1. Informacija o broju lica koja su trenutno angažovana kao posebni savetnici ministra (odnosno kao savetnici predsednice i potpredsednika Vlade).
2. Kopije rešenja o imenovanju posebnih savetnika (odnosno savetnika predsednice i potpredsednika Vlade) koja su doneta u periodu od 26.10.2022. do dana postupanja po zahtevu.
3. Kopije rešenja o imenovanju posebnih savetnika (odnosno savetnika predsednice i potpredsednika Vlade) koja su doneta u periodu pre 26.10.2022, u slučaju da su imenovana lica nastavila angažovanje kao posebni savetnici i nakon tog datuma.



4. Obrazloženja rešenja iz tačke 2. i 3. ovog zahteva ili drugi dokument iz kojeg se mogu videti kvalifikacije imenovanih posebnih savetnika (odnosno savetnika predsednice i potpredsednika Vlade).

5. Informacija o tome da li je ministarstvo (odnosno Vlada) objavilo na svom veb-sajtu ko su lica koja su imenovana za posebne savetnika (odnosno savetnika predsednice i potpredsednika Vlade) i adresa stranice na kojoj se mogu pronaći ove informacije.

Odgovore je do sada dostavilo 26 ministarstava (24 ministarstva i 2 kabineta ministara bez portfelja).

Nije stigao odgovor od Ministarstva poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede, Kabineta ministra bez portfelja zaduženog za dijasporu niti od generalnog sekretarijata Vlade.

[Zakon o državnoj upravi](#) propisuje da ministar može imenovati najviše tri posebna savetnika, da se prava i obaveze posebnog savetnika ministra uređuju ugovorom, prema opštim pravilima građanskog prava, a naknada za rad prema merilima koja odredi Vlada. Broj posebnih savetnika ministra određuje se aktom Vlade za svako ministarstvo.

Akt vlade - [Odluka o broju posebnih savetnika i merilima za naknadu za njihov rad](#) propisao je, međutim, da svi ministri mogu imenovati najviše tri savetnika, ministar prosvete, nauke i tehnološkog razvoja – četiri posebna savetnika, a ministri bez portfelja jednog.

Od 26 odgovora – u 4 slučaja nije angažovan nijedan posebni savetnik: od 24 ministarstva, tri su navela da ministar nema nijednog posebnog savetnika. Od dva kabineta ministara bez portfelja koji su odgovorili na zahtev, jedan nema nijednog angažovanog posebnog savetnika.

U preostala 22 slučaja (21 ministarstvo i jedan kabinet ministara bez portfelja) situacija je sledeća:

- Ministar prosvete imenovao je četiri posebna savetnika.
- Tri posebna savetnika ima 14 ministara
- Dva posebna savetnika ima 5 ministara.
- Jednog je imenovao jedan ministar i jedan ministar bez portfelja.

Posebni savetnika nema u sledećim institucijama: Kabinet ministara bez portfelja zaduženog za koordinaciju ravnomernog regionalnog razvoja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo za javna ulaganja.

Od 22 odgovora u kojima se navodi da su angažovani posebni savetnici, u 20 slučajeva su nam dostavljene i kopije rešenja o imenovanju. U jednom odgovoru (Ministarstvo unutrašnjih poslova), međutim, u rešenjima su zatamnjena imena angažovanih savetnika.

Ministarstvo zaštite životne sredine navelo je samo da imaju 3 savetnika, da nisu objavili informacije o njima i pozvali se na član 14. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao navodni razlog zbog kojeg ne mogu dostaviti ostale tražene podatke, uključujući i imena savetnika.

Ministarstvo odbrane tražilo je produženje roka za odgovor do 40 dana, da bi posle 36 dana poslalo odgovor u kome se citira nekoliko članova Zakona o državnoj upravi i Vladine Odluke. U okviru prepričavanja da je tim aktima propisano da ministar odbrane može imenovati tri posebna savetnika, nalazi se i napomena da ih je toliko i angažovano. Ništa više o njima, ni imena, niti bilo šta o stručnosti, kriterijumima i merilima, naknadi i o tome da li su podaci javno dostupni.



Od 22 odgovora u kojima su dostavljena rešenja o imenovanju, kakvo-takvo obrazloženje za imenovanje sadrže rešenja iz 18 odgovora. U samo jednom slučaju (Ministarstvo kulture), jasno se vide kvalifikacije savetnika. Ukupno je osam ministarstava dostavilo u odgovoru na zahtev druga dokumenta koja treba da potvrde da imenovani savetnici imaju odgovarajuće kvalifikacije.

Specifičan odgovor stigao je iz Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje nije dostavilo podatke o kvalifikacijama ministrovih savetnika. Ono je navelo da imenovanje posebnog savetnika ministra nije procedura iz oblasti radnog prava, već je pravni osnov za njihovo angažovanje sadržan u Zakonu o državnoj upravi, te da se prava i obaveze posebnih savetnika uređuju ugovorom. Stoga, navodi se u odgovoru, nisu propisani posebni uslovi ili kompetencije koje moraju ispunjavati, već ministar ima diskreciono pravo da proceni koje lice može najviše da doprinese njegovom radu.

Javno su objavljeni podaci o angažovanim posebnim savetnicima u sedam slučajeva:

- na sajtovima pet ministarstava su objavljena imena posebnih savetnika (u pitanju su ministarstva prosvete, kulture, za ljudska i manjinska prava, za brigu o selu i nauku). Pored toga,
- jedno ministarstvo (za rad) je u informatoru o radu kojem se pristupa preko portala na sajtu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti objavilo samo imena posebnih savetnika, dok je Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju u informatoru objavilo i imena i mejlove posebnih savetnika.
- Pored imena, Ministarstvo prosvete je objavilo i fotografije posebnih savetnika, Ministarstvo kulture i fotografije i mejl adrese, dok su na sajtu Ministarstvo nauke dostupne i radne biografije posebnih savetnika.

Ugovore o angažovanju dostavilo je sedam ministarstava. U tri slučaja (ministarstva sporta, kulture i ljudska i manjinska prava dostavljen je podatak o naknadi. U četiri slučaja taj podatak je u dostavljenim ugovorima zatamnjen.

### Strateški dokumenti za Vladu i predsednika (treća preporuka)

**iii. (i) da se za Vladu i administraciju predsednika usvoje i objave strateški dokumenti za sprečavanje korupcije među svim licima na najvišim izvršnim funkcijama, na osnovu procena rizika; (ii) jačanje uloge Agencije za sprečavanje korupcije objavljivanjem njenih preporuka i odgovora Vlade i administracije predsednika (stav 38);**

Nejasno je na koji način se planira ispunjavanje ove preporuke GRECO. Trenutno je u procesu izrada nove nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, pri čemu ni rečju nije pominjano donošenje posebnih strateških dokumenata za sprečavanje korupcije unutar izvršne vlasti, iako bi ono trebalo da bude deo i šire Strategije.

Ukoliko bi bilo predviđeno donošenje takvih strateških akata, bile bi neophodne i dopune u samom Zakonu o sprečavanju korupcije. Naime, trenutno je propisano da Agencija za sprečavanje korupcije podnosi izveštaj Narodnoj skupštini o sprovođenju strateških akata, ali nije propisana obaveza

objavljivanja preporuka koje bi Agencija davala Vladi i Predsedniku u vezi sa njihovim strateškim aktima, kao i odgovora (npr. obaveštenja o postupanju) po tim preporukama. Kada se već vrše normativne intervencije, normu bi trebalo formulisati tako da se ne odnosi samo na Vladu i Predsednika, već na sve organe kojima Agencija daje neke preporuke.

## Obuhvat savetnika i šefova kabineta u ZSK (četvrta preporuka)

**iv. (i) da delokrug Zakona o sprečavanju korupcije bude proširen tako da obuhvati sva lica na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), uključujući šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalne i vladine savetnike; (ii) da se usvoji kodeks ponašanja koji se primenjuje na LNIF, koji obuhvata pitanja integriteta (npr. sukob interesa, kontakte sa lobistima i trećim licima, ograničenja po prestanku radnog odnosa, itd), praćen sankcijama za kršenja i odgovarajućim praktičnim uputstvima; i (iii) da se izradi odgovarajući dokument o ponašanju za predsednika (stav 43);**

Kada je reč o prvom delu preporuke, on bi bio ispunjen usvajanjem aktuelnog nacrtu izmena ZSK, ali je taj nacrt potrebno korigovati iz drugih razloga.

Trenutno su promene predložene u okviru izmenjene definicije pojma „javni funkcioner“ u članu 2. Zakona. Kada je reč o dopunama u podtački (1), koje se vrše zbog preporuka GRECO, može im se zameriti nekonzistentnost. Naime, tačno je da je GRECO preporučio da se pojmom funkcionera obuhvate šefovi kabineta u Vladi, kao i savetnici kod Predsednika Republike i u Vladi. Međutim, isključivi razlog za limitiranje tih preporuka na ove šefove kabineta i savetnike bila je okolnost da je GRECO evaluacioni tim imao usko definisan zadatak – da ispita propise i praksu koja se tiče najviših delova izvršne vlasti u Republici Srbiji. Stoga nema razloga da se zakonodavna intervencija ograničava isključivo na ove šefove kabineta i savetnike.

Naprotiv, trebalo bi otvoriti raspravu o tome da li na sličan način treba pojmom funkcionera obuhvatiti i lica koja slične poslove obavljaju u drugim organima vlasti (na primer, u Narodnoj skupštini, u gradovima, u javnim preduzećima i drugim privrednim društvima u vlasništvu države i tome slično). Slično tome, ako se izričito pominje zamenik direktora Agencije za sprečavanje korupcije, trebalo bi sagledati da li postoje i neki drugi zamenici direktora i drugih funkcionera, koji iz nekog razloga nisu obuhvaćeni sadašnjim zakonskim normama.

Pored navedenog, kada se uporedi predloženo zakonsko rešenje sa preporukama GRECO, upadljivo je da se u novopredloženoj definiciji ne pominju šef kabineta i savetnici Predsednika Republike (već samo oni koji te funkcije i poslove obavljaju kod predsednika i potpredsednika Vlade ili pojedinih ministara), pa bi trebalo ili ispraviti ovaj propust (ako je o tome reč), ili u obrazloženju ukazati na to da su šef kabineta Predsednika Republike i njegovi savetnici već obuhvaćeni po drugom osnovu.

Radi promišljanja efekata ove norme trebalo bi sagledati i obrazložiti koji će status imati šefovi kabineta i savetnici kao javni funkcioneri. Naime, Zakon predviđa drugačiji sistem zabrana, ograničenja i obaveza za javne funkcionere u zavisnosti od toga da li se smatra da je reč o funkciji koja zahteva zaposlenje, odnosno stalni rad ili ne. U tom smislu je neophodno već sada predočiti javnosti, a najviše budućim obveznicima, kakve bi bile njihove obaveze i razmotriti u celosti opravdanost takvog rešenja.

Najzad, pored savetničkih pozicija koje su formalizovane i prepoznate kao takve u pravnom sistemu Republike Srbije, postoje brojne situacije kada se tvrdilo ili nagađalo da su pojedinci (npr. bivši zvaničnici drugih država) radili kao savetnici u Vladi Srbije. Pravna priroda ovih angažmana nije bila rasvetljena, a može se pretpostaviti da je u stvari bilo reč o konsultantskim ugovorima, koje čak nije ni zaključivala Vlada Republike Srbije, već drugi subjekti koji su plaćali konsultante. Ovakve situacije predstavljaju dodatnu opasnost po javni interes, jer tako angažovani savetnik za svoj rad ne odgovara organu vlasti / javnom funkcioneru, već može zastupati skrivene interese lica koja ga je angažovalo i koje finansira njegov rad.

Uređivanje ovih pitanja prevazilazi trenutni obuhvat Zakona o sprečavanju korupcije (u smislu obuhvata takvih lica pojmom javnog funkcionera), ali svakako zaslužuje da bude uređeno. Pravo mesto za to bi mogao da bude Zakon o sprečavanju korupcije, jer ne postoji ni jedan drugi propis koji bi uređivao rad savetnika kod svih javnih funkcionera. Svi razlozi iz kojih proističe potreba da se uredi sukob interesa kod savetnika pojedinih funkcionera izvršne vlasti koji su imenovani na te položaje, a na šta je ukazao GRECO, jednako postoji i kada je reč o savetnicima koji pružaju usluge po ugovoru (npr. da obelodane da li imaju neki sukob interesa u vezi sa savetima koje pružaju). Verujemo da bi GRECO takođe preporučio uređivanje ovih pitanja da je bio upoznat sa postojanjem ovakve prakse u Srbiji.

Norma bi mogla da glasi ovako:

*3) „javni funkcioner“ je:*

*(1) svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti;*

*(2) državni službenik na položaju, zamenik direktora Agencije za sprečavanje korupcije,*

*(3) šef kabineta i savetnik izabranog, postavljenog i imenovanog lica (alternativa: koje imenuje izabrano, postavljeno i imenovano lice)".*

Alternativno, u slučaju da se prilikom razmatranja ovog predloga i javne rasprave dođe do zaključka da bi predstavljalo preveliku intervenciju da se pod pojmom funkcionera obuhvate svi šefovi kabineta i savetnici, onda bi trebalo izlistati ko će biti obuhvaćen normom, ali tako da spisak u svakom slučaju bude širi od onog koji predstavlja minimum za ispunjavanje GRECO preporuka. U najmanju ruku, trebalo bi obuhvatiti šefove kabineta i savetnike kod republičkih i pokrajinskih organa, kao i na nivou Grada Beograda i drugih gradova.

Kada je reč o drugim licima koja faktički vrše poslove savetovanja, a ne spadaju ni u jednu od pomenutih kategorija, trebalo bi u ovom zakonu propisati posebnu normu (nismo je numerisali):

*„Sukob interesa kod lica koja vrše poslove savetovanja javnih funkcionera*

*Član ....*

*Sprečavanje, prijavljivanje i način rešavanja sukoba interesa lica koja nisu javni funkcioneri u smislu ovog zakona, a vrše poslove savetovanja javnih funkcionera po ugovornom osnovu sa organom javne vlasti uređuje se odredbama tog ugovora, u skladu sa načelima iz ovog zakona.*

*Poslove savetovanja javnih funkcionera ne može vršiti fizičko ili pravno lice koje nije angažovano od strane organa javne vlasti.“*

Nacrt zakona ne uređuje pravne odnose koji proističu iz faktičkog prestanka važenja autentičnog tumačenja definicije funkcionera, kao i činjenicom da bi nakon usvajanja izmena pojedina lica po prvi put postala javni funkcioneri na osnovu izmena i dopuna zakona (zatečeni savetnici, šefovi kabineta i slično). Njima se mora ostaviti pravo izbora – da li žele da nastave da rade te poslove u drugačijim okolnostima. Naš predlog je da se to učini na sledeći način:

*„Lice iz člana ..... u roku od 15 dana od dana početka primene ovog zakona pisanim putem obaveštava organ nadležan za njegov izbor, imenovanje ili postavljenje da li želi da nastavi da obavlja poslove savetovanja, odnosno šefa kabineta, kao javnu funkciju.*

*Lice iz stava 1. ovog člana koje se izjasni pozitivno, smatra se javnim funkcionerom od dana pozitivnog izjašnjenja. Lice iz stava 1. ovog člana koje se izjasni negativno, ne smatra se javnim funkcionerom, pod uslovom da bude razrešeno dužnosti, odnosno da raskine ugovor o angažovanju u roku od šest meseci od dana početka primene ovog zakona.*

*U slučaju da lice iz stava 3. ovog člana ne bude razrešeno, odnosno da ne raskine ugovor o angažovanju u roku iz stava 3. ovog člana, smatra se javnim funkcionerom počev od dana isteka roka iz stava 3. ovog člana.*

*Organ vlasti obaveštava Agenciju o svom postupanju i postupanju lica iz ovog člana u roku od 15 dana od nastanka promene.“*

U predlogu antikorupcijske strategije nisu izričito predviđena rešenja za gore opisanu preporuku GRECO, a verovatni razlog je to što se očekuje da će ZSK biti izmenjen pre donošenja Strategije. Ipak, za slučaj da se to ne dogodi, ovo pitanje bi takođe izričito trebalo da bude obuhvaćeno planskim dokumentima.

## Kodeks ponašanja za izvršnu vlast (četvrta preporuka)

**iv. (i) da delokrug Zakona o sprečavanju korupcije bude proširen tako da obuhvati sva lica na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), uključujući šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalne i vladine savetnike; (ii) da se usvoji kodeks ponašanja koji se primenjuje na LNIF, koji obuhvata pitanja integriteta (npr. sukob interesa, kontakte sa lobistima i trećim licima, ograničenja po prestanku radnog odnosa, itd), praćen sankcijama za kršenja i odgovarajućim praktičnim uputstvima; i (iii) da se izradi odgovarajući dokument o ponašanju za predsednika (stav 43);**

Drugi deo preporuke je mogao takođe da bude tretiran kroz ove izmene Zakona, ili, još bolje, kroz izmene Zakona o Vladi, Zakona o državnoj upravi i Zakona o Predsedniku Republike, koje bi bile predložene uporedo. U smislu Zakona o sprečavanju korupcije bi trebalo predvideti dužnost da se Agencija izjasni o sadržini predloženog Kodeksa, da ga sama Agencija predlaže ili da na drugi način učestvuje u njegovoj izradi.

Kada se detaljnije pogleda GRECO izveštaj, predlog je bio da se Kodeksom obuhvate „sva relevantna pitanja“ od kojih su neka vezana za primenu ZSK (npr. sukob interesa, nespojivost funkcija, pokloni), a druga za primenu drugih propisa („kontakti sa lobistima i trećim licima“, „javne nabavke i privatizacija“). Dalje se traži da Kodeks bude praćen detaljnim uputstvom sa konkretnim primerima. Traži se i da se sličan „dokument koji objedinjuje relevantne obaveze u pogledu integriteta“ izradi i za predsednika Republike, „na primer, u obliku izjave o principima“.

Na ovom mestu se može takođe postaviti pitanje svrsishodnosti izrade Kodeksa kao posebnog dokumenta. Daleko bi bolje bilo da umesto toga sve relevantne obaveze za nosioce izvršne vlasti budu propisane zakonima. Na određeni način i GRECO na to upućuje ukazujući da bi Kodeks trebalo da „objedini relevantne obaveze“ (dakle, obaveze koje su već propisane).

S druge strane, nema nikakve dileme da je izuzetno korisna preporuka za izradu vodiča sa praktičnim primerima.

Aktuelni predlog antikorupcijske strategije sadrži neke mere koje bi vodile ispunjavanju ove preporuke. Tako je u predlogu Akcionog plana, pod tačkom 4.3.8. planirano da Agencija ažurira Vodič za funkcionere za sukob interesa, tako da obuhvati prošireni krug javnih funkcionera (obuhvatanje savetnika i šefova kabineta). Rok za realizaciju te aktivnosti je bio poslednji kvartal 2023. godine.

Pored toga, aktuelni koncept prema kojem Strategiju treba da usvoji Vlada onemogućava da se na tom mestu utvrde bilo kakve obaveze koje bi se ticale predsednika Republike, što predstavlja još jedan razlog da ovaj planski dokument usvoji Narodna skupština.

## Uloga Saveta za borbu protiv korupcije (peta preporuka)

**v. da se savetodavna uloga Saveta za borbu protiv korupcije u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije, u potpunosti potvrdi tako što će se obezbediti da se Vlada angažuje sa njim, da se popune sva upražnjena mesta u savetu i da saradnja sa Agencijom za sprečavanje korupcije bude formalizovana (stav 49);**

U dosadašnjem periodu ova preporuka je manjim delom ispunjena. Naime, kako je javnost obaveštena od strane oba ova tela, Savet za borbu protiv korupcije i Agencija za sprečavanje korupcije zaključili su memorandum o saradnji 22.11.2023. Transparentnost Srbija je ovaj dokument dobila na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama, a zatim i [objavila](#) na svom sajtu.

Memorandum se u preambuli izričito poziva na preporuke GRECO. Cilj dokumenta je „uspostavljanje dugoročne saradnje, koja će doprineti razvoju i unapređenju rada obe institucije“. Takođe se ukazuje da su obe strane „opredeljene da izgrade sistem stalne međusobne saradnje kroz uspostavljanje proaktivnog pristupa u sprečavanju korupcije u oblastima posebno rizičnim za nastanak korupcije ... radi efikasne primene i kontrole sprovođenja pozitivnih propisa u navedenim oblastima“.

Planirana je saradnja: u analizi primene propisa u tim oblastima i ukazivanje na rizike od korupcije u njima; predlaganju modela i metoda za preventivno delovanje u cilju prevazilaženja rizika od korupcije,

kao što su obuke, predavanja, razmena informacija, učešće na konferencijama i slično; kroz obaveštavanje o informacijama do kojih dođe jedna od potpisnica tokom svoje redovne aktivnosti, a koje su od značaja za rad druge potpisnice; izradu preporuka nadležnim organima u vezi sa identifikovanim problemima sistemske korupcije; kroz realizaciju pojedinačnih projektnih aktivnosti.

Iako nije izričito napisano, čini se da bi ovaj Memorandum mogao da bude osnov da Agencija, kada joj Savet na to ukaže, sprovede analizu rizika od korupcije u nekom od propisa ili da uvrsti nalaze Saveta u analize koje i sama sprovodi.

Dogovoreno je a se razmena informacija vrši u skladu sa odredbama ZSK, ZFPA; Zakona o lobiranju i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Nije sigurno šta se tačno postiže kroz ovu odredbu, ali se pre čini da ona postavlja ograničenja kod razmene informacija nego što obezbeđuje saradnju (npr. da Agencija neće dostaviti Savetu neke dokumente i informacije koje ne bi mogla da dostavi i bilo kome drugom u skladu sa odredbama pomenutih propisa).

Dogovoreno je da se blagovremeno i koordinirano planiraju i prate zajedničke aktivnosti. Po jedna osoba bi trebalo da bude zadužena za sprovođenje Memoranduma, postoji obaveza čuvanja ugleda druge strane prilikom realizacije Memoranduma, postoji obaveza strana da „međusobno razmenjuju obaveštenja o svim pitanjima koja su vezana za ciljeve Memoranduma“, kao i obaveštenja o „statusnim od uticaja na ostvarivanje prava i obaveza koje iz njega proističu“ (značenje ovog dela Memoranduma ne uspevamo da dokučimo).

Memorandum je zaključen na neodređeno vreme, pri čemu svaka strana može odustati bez navođenja razloga, a prestaje da proizvodi dejstvo istekom roka od 30 dana od dana prijema pismenog obaveštenja o nameri raskida. Konstatuje se da je danom zaključenja prestao da važi raniji sporazum o saradnji, zaključen u maju 2014.

Preporuka GRECO je bila da se ovaj memorandum zaključi „kako bi se stvorila sinergija“ i da bi se „u potpunosti iskoristile prednosti Agencije i Saveta“, bez ikakvih preciznijih smernica u pogledu sadržine akta. Štaviše, uočljivo je da GRECO uopšte ne pominje ranije zaključeni Memorandum (iz 2014) i razloge koji su doveli do toga da on ne postigne željeni efekat.

Kada je reč o ostvarivanju drugih, daleko bitnijih delova ove Preporuke, one nisu ispunjene. I dalje, prema informacijama koje su raspoložive, Vlada nije imenovala nove članove Saveta, iako je Savet odavno dao predloge. Nema vidljivog napretka ni kada je reč o postupanju Vlade po preporukama ovog njenog tela.

U predlogu Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije pominje se Savet. Planirano je da tokom prve godine broj članova ovog tela bude povećan sa sadašnjih šest na trinaest. Takođe je planirano da u drugoj polovini 2014. Savet donese novi Poslovnik o radu. U tekstu predloga Strategije se kaže da je „potrebno čvršće povezivanje Saveta za borbu protiv korupcije sa Vladom i obezbediti veći stepen saradnje između Vlade i Saveta u cilju uspešne borbe protiv korupcije“. Međutim, za rešavanje ovog problema nisu planirane aktivnosti. Izmene Poslovnika Saveta, kao internog akta ovog tela, ne mogu da dovedu do toga da Vlada delotvornije saraduje sa svojim savetodavnim telom. To bi se moglo obezbediti jedino izmenama Poslovnika same Vlade ili kroz poseban akt koji bi uređivao postupanje Vlade prema Savetu i na osnovu informacija koje dobije od Saveta.



## Obuka i poverljivi savetnici (šesta preporuka)

**vi. (i) da se svim licima koja obavljaju najviše izvršne funkcije, po preuzimanju dužnosti i u redovnim intervalima, obezbede sistematski informativni sastanci i obuka o svim standardima integriteta; (ii) da poverljivi saveti budu dostupni šefovima kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalnim i vladinim savetnicima (stav 52);**

GRECO je ovu preporuku vezao za pitanje Kodeksa za funkcionere izvršne vlasti, pa njena realizacija zavisi i od načina na koji će biti realizovana preporuka o Kodeksu.

Ova preporuka nije ni na koji način razrađena u Zakonu o sprečavanju korupcije. Ona se može sprovesti u praksi i bez izričite zakonske norme, ali bi jednako imalo smisla precizirati dužnost Agencije da izađe u susret funkcionerima izvršne vlasti u određenom roku kada im je potreban sastanak ili poverljivi savet.

Druga opcija bi bila da takvo savetovanje vrše druga lica (kako se ne bi ugrozila nepristrasnost Agencije pri odlučivanju o eventualnoj povredi pravila), ali bi ipak trebalo propisati mere koje bi obezbedile da poverljivi saveti ne budu dati od strane nestručnih lica ili lica koja bi funkcionere mogli dovesti u zabludu oko njihovih prava i obaveza.

U predlozima antikorupcijske strategije i akcionog plana nisu predviđene mere koje bi vodile ostvarivanju ove preporuke.

## Pristup informacijama o radu Vlade i Predsednika (sedma preporuka)

**vii. (i) da zahtevi za dostavljanje informacija koji su podneti Vladi ili administraciji predsednika, a koji nisu dobili pozitivan odgovor, budu predmet žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i (ii) da se sprovođenje odgovarajućih odluka sistematski razmatra. (stav 57);**

Ova mera se može realizovati izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Potreba za izmenama tog zakona postoji i iz brojnih drugih razloga, a pre svega zbog rešavanja problema [preopterećenosti](#) Poverenika žalbama koje su podnete iz lukrativnih motiva, radi naplate troškova zastupanja. I pored toga što je jasno prepoznata ta potreba, nije bilo pokušaja da se zakon izmeni tokom 2023.

Predlozi antikorupcijske strategije i akcionog plana u potpunosti ignorišu preporuke GRECO i uočene probleme u praksi. Pored reči hvale za izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2021, u Strategiji se može pročitati samo to je primena pokazala „da još uvek postoji problem upravnog izvršenja rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja“ i potreba za obukama. Dok se neke obuke planiraju u 2024, to nije slučaj kada je reč o načinu da se obezbedi izvršenje odluka Poverenika.

U praksi, neefikasna pravna zaštita u slučajevima kada Vlada, Predsednik ili drugi organi protiv kojih se ne može uložiti žalba Povereniku uskraćuju informacije, rezultira manjim brojem obraćanja tim organima i nedostupnošću traženih informacija. Primera radi, Transparentnost Srbija je protiv Vlade Srbije vodila upravni spor od 2018. do 2022, nakon čega je Upravni sud poništio nezakonito rešenje o uskraćivanju informacija. Međutim, ni nakon duže od godinu dana Vlada [nije postupila](#) po odluci suda, bilo tako što bi dostavila informacija ili tako što bi (delimično) uskraćivanje opravdala na neki način koji bi bio u skladu sa Zakonom.

## Zakonodavni postupak (osma preporuka)

**viii. (i) da se zakoni koji potiču od Vlade sistematski dostavljaju na javne konsultacije, i (ii) da revidirani predlozi zakona koji se iznose pred Narodnom skupštinom, budu sistematski propraćeni objašnjenjem u kojem se iznose koraci zakonodavnog postupka u vezi sa nacrtom zakona (stav 63);**

Ova preporuka se na prvi pogled može razumeti kao da je reč samo o primeni postojećih pravila, a ne izmena u zakonima.

U svom izveštaju GRECO podseća na već postojeće zakonske obaveze – organizovanje javne rasprave o nacrtima zakona, kao i objavljivanje informacija o početku rada na donošenju propisa radi sprovođenja javnih konsultacija. GRECO zatim ukazuje da „uprkos postojećim pravilima“ Vladini predlozi u Narodnu skupštinu „prečesto dolaze u Narodnu skupštinu bez javnih konsultacija“. Takođe se ukazuje da se ne poštuju ni pravila o načinu sprovođenja konsultacija, pri čemu se ukazuje i na [istraživanje](#) koje je sprovedla Transparentnost Srbija. GRECO ukazuje i na to da su predlozi zakona koji dolaze u Skupštinu ponekad znatno izmenjeni u odnosu na nacrt koji je bio na javnoj raspravi i da se ne navode sve informacije o sprovedenom zakonodavnom postupku. GRECO ukazuje i na različita tumačenja smernica za javne konsultacije, kao i na to da postoji preširok prostor za tumačenje kada je javna rasprava obavezna. GRECO zaključuje da bi u cilju transparentnosti zakonodavnog postupka „organizovanje javnih rasprava za sve nacрте koji potiču od Vlade trebalo da bude pravilo“, te da takve rasprave treba da prate jasan fiksni vremenski okvir i da pruže informacije o izmenama i dopunama nacрта i njihovom poreklu.“

Kada se ima u vidu ovaj detaljan opis, a ne samo tekst preporuke, postaje jasno da bi radi njenog ispunjenja morali da se izmene i propisi. Pre svega je reč o Zakonu o državnoj upravi i Poslovniku Vlade, da bi se obezbedilo sprovođenje javnih rasprava o svim nacrtima zakona, ali i Poslovniku Narodne skupštine, kako bi se obezbedilo da obrazloženje predloga zakona sadrži sve bitne informacije o tome na koji način i uz čiji uticaj se došlo do predloženih rešenja. Trenutno je u Poslovniku Narodne skupštine sadržina obrazloženja propisana na sledeći način:

### **Član 151.**

*Ovlašćeni predlagač zakona podnosi predlog zakona u obliku u kome se zakon donosi, s obrazloženjem.*

*Obrazloženje sadrži:*



- 1) *ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje propisa;*
- 2) *razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno: analizu sadašnjeg stanja, probleme koje propis treba da reši, ciljeve koji se propisom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema;*
- 3) *objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja;*
- 4) *procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje propisa, koja obuhvata i izvore obezbeđenja tih sredstava;*
- 5) *opšti interes zbog kojeg se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe s povratnim dejstvom;*
- 6) *razloge za donošenje zakona po hitnom postupku, ako je za donošenje zakona predložen hitni postupak;*
- 7) *razloge zbog kojih se predlaže da propis stupi na snagu pre osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“;*
- 8) *pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju (priprema se tako što se precrtava deo teksta koji se menja, a novi tekst upisuje velikim slovima).*

*Obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, kakve troškove će primena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu i koje će se mere tokom primene propisa preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem propisa namerava.*

*Uz predlog zakona, predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen s propisima Evropske unije, ili da ne postoji obaveza usklađivanja, ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, i tabelu o usklađenosti predloga zakona s propisima Evropske unije.*

*Ako je predlagač zakona grupa narodnih poslanika, uz predlog mora biti naznačen predstavnik predlagača. Ako to nije učinjeno, smatra se da je predstavnik predlagača prvi potpisani narodni poslanik.*

Uz sve pomenuto, veoma bitno pitanje koje bi trebalo da se uredi da bi se suštinski obezbedilo ispunjenje preporuka GRECO, jeste pravna zaštita u slučaju da proces konsultacija ne bude organizovan u skladu sa pravilima ili da obrazloženje akta nije potpuno. Takva pravna zaštita trenutno uopšte ne postoji. Bez obzira na propisanu obavezu organizovanja javne rasprave o nacrtu zakona i objavljivanje informacija o njoj, ne postoji mogućnost da se spreči da Vlada predloži zakon koji nije pripremljen u skladu sa pravilima. Slično tome, ne postoji mogućnost da se ospori ustavnost zakona koji Skupština usvoji zbog kršenja procedure tokom njegovog donošenja (npr. zato što obrazloženje nije sadržalo sve obavezne elemente).

Za ovu preporuku nisu predviđena rešenja u nacrtu izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije. Za tako nešto bi bilo mesta, na primer, tako što bi se propisala nadležnost Agencije da ukaže na to zakonodavni postupak nije sproveden i obrazložen na valjan način, jer je upravo to jedan od mogućih koruptivnih rizika. Ova nova nadležnost Agencije ne bi trebalo da bude vezana isključivo za nacрте

zakona iz osam oblasti koje su trenutno prepoznate kao rizične (npr. porezi, javne nabavke, zdravstvo), već za bilo koju oblast koja se uređuje zakonima.

Aktuelni nacrt izmena ZSK predviđa izmene člana 35, koje su korisne, ali ne i dovoljne. Čak i u ovom ograničenom obimu, norma nije praćena sankcijom za rukovodioca organa koji propusti obavezu da dostavi Agenciji obaveštenje, odnosno izjašnjenje. Zbog toga je neophodno, u slučaju prihvatanja ovih izmena i dopuna, posledično dopuniti i kaznene odredbe zakona kojima će biti propisana sankcija za odgovorno lice u organu javne vlasti koji ne ispuni svoje obaveze propisane ovim članom.

Zakonske intervencije su potrebne u nekoliko pravaca:

1) da se propiše rok za dostavljanje nacrta zakona Agenciji, kada postoji obaveza. U praksi su pojedini organi (npr. Ministarstvo pravde) tumačili da je obaveza ispunjena iako je nacrt zakona dostavljen Agenciji tek na samom kraju javne rasprave o nacrtu zakona.

2) da se propiše dužnost Agencije da i sama prati da li je organ uprave dostavio nacrt zakona koji je imao obavezu da dostavi i da izradi mišljenje i u slučajevima kada je nacrt inače bio dostupan (npr. iznet je na javnu raspravu).

3) da se propiše obaveza dostavljanja Agenciji radi davanja mišljenja i predloga zakona, ukoliko je on promenjen u odnosu na razmatrani nacrt, kao i obaveza Agencije da dostavi mišljenje Narodnoj skupštini radi otklanjanja koruptivnih rizika.

4) da se propiše obaveza upoznavanja javnosti, kako sa inicijativom i mišljenjem Agencije, tako i sa postupanjem po toj inicijativi i mišljenju. Agencija trenutno objavljuje svoje inicijative i mišljenja, iako nije propisana zakonska obaveza, a tokom nekoliko ranijih godina to nije činila. S druge strane, ne postoji zakonska obaveza niti praksa da organ uprave objavi na koji način je postupio po inicijativama i mišljenju Agencije (npr. da to objasni u obrazloženju predloga zakona).

5) pored svega navedenog, trebalo bi razmotriti mogućnost da se propiše obaveza dostavljanja i drugih akata osim nacrta zakona Agenciji radi davanja mišljenja. To mogu biti predlozi podzakonskih akata iz „rizičnih“ oblasti, ali i predlozi zakona koji nisu prošli kroz zakonodavni proces u izvršnoj vlasti, već su ih, na primer, podneli narodni poslanici ili neki drugi ovlašćeni organ.

6) na osnovu javno dostupnih podataka nije moguće zaključiti da li organi javne vlasti kao ovlašćeni predlagači dostavljaju Vladi, kao prilog uz Nacrt, i mišljenje Agencije, budući da ono nije izričito propisano Poslovníkom o radu Vlade.

Dopunjena norma bi mogla da glasi:

### ***Podnošenje inicijativa za donošenje propisa i davanje mišljenja na nacрте zakona***

#### ***Član 35.***

*Agencija inicira donošenje propisa, radi otklanjanja rizika od korupcije ili usklađivanja propisa sa potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije.*

*ORGAN DRŽAVNE UPRAVE KOJEM JE AGENCIJA PODNELA INICIJATIVU IZ STAVA 1. OVOG ČLANA, DUŽAN JE DA U ROKU OD 30 DANA OD DANA PRIJEMA OBAVESTI AGENCIJU O PRIHVATANJU, ODNOSNO O RAZLOZIMA ZA NEPRIHVATANJE INICIJATIVE.*

*Organ državne uprave dužan je da PRE POČETKA JAVNE RASPRAVE dostavi Agenciji nacrt zakona I DRUGOG PROPISA iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije i nacrt zakona I DRUGOG PROPISA kojima se uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije, radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije.*

*ORGAN DRŽAVNE UPRAVE DUŽAN JE DA U ROKU OD 30 DANA OD DANA PRIJEMA MIŠLJENJA IZ STAVA 3. OVOG ČLANA DOSTAVI AGENCIJI IZJAŠNJENJE O RAZLOZIMA ZA NJEGOVO PRIHVATANJE, ODNOSNO NEPRIHVATANJE.*

*AGENCIJA MIŠLJENJE IZ STAVA 3. OVOG ČLANA OBJAVLJUJE NA SVOJOJ INTERNET STRANICI I PORTALU EKONSULTACIJE, PRE DOSTAVLJANJA NACRTA, ODNOSNO PREDLOGA AKTA RADNOM TELU VLADE.*

*MIŠLJENJE IZ STAVA 3. OVOG ČLANA PREDLAGAČ DOSTAVLJA VLADI KAO PRILOG UZ NACRT ZAKONA.*

*AGENCIJA RAZMATRA I PREDLOGE ZAKONA IZ STAVA 3. OVOG ČLANA KOJI SU OBJAVLJENI NA SAJTU NARODNE SKUPŠTINE I DOSTAVLJA NARODNOJ SKUPŠTINI MIŠLJENJE O PROCENI RIZIKA OD KORUPCIJE.*

Predlozi antikorupcijske strategije i Akcionog plana ne sadrže mere koje bi dovele do ispunjenja ove preporuke. U ovim dokumentima se pitanje sprovođenja javnih rasprava pominje isključivo u vezi sa radom jedinica lokalne samouprave, ali ne i kada je reč o postupanju izvršne vlasti. Uz sve to, kao što je već ukazano, realizacija ove preporuke podrazumeva nužnost izmene skupštinskog Poslovnika, a takvu obavezu nije moguće ni predvideti u aktu koji bi usvojila Vlada Srbije. Najzad, kao što je već ukazano, preporuka se može u potpunosti realizovati jedino ako bi bila obezbeđena i adekvatna pravna zaštita u slučaju narušavanja pravila zakonodavnog postupka, u vezi sa čime bi trebalo razmotriti i dopune nadležnosti Ustavnog suda.

## Lobiranje (deveta preporuka)

**ix. (i) da se pojam lobiranja obuhvaćen Zakonom o lobiranju proširi na kontakte sa licima na najvišim izvršnim funkcijama (LNIF), bez obzira da li su formalizovani u pisanom zahtevu ili ne; (ii) da kontakti između LNIF-a i lobista / trećih strana koji žele da utiču na proces donošenja odluka u javnosti budu otkriveni, kao i imena učesnika i tema o kojima se raspravlja (stav 68);**

Realizacija ove preporuke podrazumeva temeljno razmatranje postojećih pravila u Zakonu o lobiranju, ali i brojnih drugih propisa koji uređuju rad organa u kojima se odvija lobiranje. Fokus GRECO preporuka je bio na izvršnoj vlasti, ali rešenja koja će se usvojiti treba da budu dosledna i da obuhvate takođe i zakonodavno telo (Narodnu skupštinu), lokalnu samoupravu, kao i druge organe koji su ovlašćeni za donošenje propisa (opštih akata).

U praksi nije bilo pokušaja da se otvori proces izmena Zakona o lobiranju, niti je u praksi primećen bilo kakav napredak u pogledu transparentnosti informacija o lobiranju ili aktivnosti koje bi trebalo urediti na osnovu preporuke GRECO.

U predlogu Akcionog plana za novu antikorupcijsku strategiju je pod tačkom 1.2.7. planirana izmena Zakona o lobiranju, u poslednjem kvartalu 2024. Pri tom je obaveza nepotpuno definisana – „tako da

se uvede obaveza objavljivanja kontakta sa registrovanim i neregistrovanim lobistima“. Ukoliko se izmene Zakona ograniče samo na ova pitanja, mogao bi da se ispuni samo drugi deo devete preporuke GRECO.

## Interne revizije (deseta preporuka)

**x. da sva ministarstva budu opremljena jedinicama interne revizije koje su u potpunosti funkcionalne (stav 69);**

Ovo je pitanje prakse primene postojećih propisa, a ne njihove izmene ili donošenja novih. Prema poslednjim raspoloživim [podacima](#) (za 2022. godinu), svega 11 od ukupno 29 ministarstava i uprava u njihovom sastavu ima funkcionalne jedinice interne revizije (sa najmanje tri revizora).

Predlozi antikorupcijske strategije i akcionog plana ne predviđaju rešenja za ove probleme.

## Otkrivanje sukoba interesa (jedanaesta preporuka)

**xi. (i) da se od svih osoba na najvišim izvršnim funkcijama zahteva da otkriju ad hoc sukobe interesa; i (ii) da izuzetak po kome se onemogućavaju da to čine, u slučaju „opasnosti od odlaganja“ u procesu donošenja odluka, bude uklonjen iz zakona (stav 74);**

Ova preporuka se samo delimično ispunjava predloženim izmenama Zakona. U članu 42. se predlaže isključenje mogućnosti da javni funkcioner postupa u slučaju sukoba interesa, čak i kada postoji opasnost od odlaganja. Iako je primedba GRECO bila da je ovaj pojam „prilično nejasan i predstavlja preterano širok izuzetak“, neophodno je promisliti koje su posledice brisanja tog dela norme, i detaljno obrazložiti do kakvih promena će to dovesti u praksi.

U tom smislu bi bilo potrebno sagledati dosadašnju praksu postupanja Agencije, ali i javnih funkcionera. Drugim rečima, trebalo bi razmotriti u kojim situacijama su javni funkcioneri preduzimali radnje iako je postojao sukob interesa, zbog čega su smatrali da postoji opasnost od odlaganja, a zatim utvrditi da li je bilo različitih tumačenja te norme i da li je ova mogućnost bila zloupotrebljena. Tek nakon sagledavanja prakse bi se moglo na nesumnjiv način utvrditi da li bi brisanje izuzetka stvorilo više štete nego koristi, te da li bi preporuku trebalo realizovati na neki drugi način, tako što bi izuzetak bio preciziran ili uvedeni dodatni mehanizmi kontrole.

Drugi problem sa predloženom izmenom Zakona, pa i ispunjavanjem preporuke GRECO, jeste to što nije ništa učinjeno u pogledu obaveštavanja javnosti o sukobu interesa, što je GRECO takođe zatražio (citat: Ovaj pojam je prilično nejasan i predstavlja preterano širok izuzetak. ETG naglašava važnost da se LNIF povuku iz procesa donošenja odluka kad god postoji uočeni sukob interesa u vezi sa predmetnom temom i da takve odluke budu dostupne javnosti.)

Naime, i dalje u članu 42. ostaje samo obaveza javnog funkcionera da obavesti Agenciju o sukobu interesa koji iskrse tokom vršenja javne funkcije, ali ne i obaveza da bilo funkcioner, bilo Agencija, o

tome obaveste javnost. Informacije o obaveštavanju javnosti o sukobu interesa bi trebalo obuhvatiti u posebnom članu ili promeniti naslov člana 42. i predvideti da je reč o „Obaveštavanje Agencije i javnosti“. Tu bi, dalje, trebalo razraditi normu u pogledu informacija koje bi funkcioner trebalo da predoči javnosti, a da ne ugrozi u meri koja bi bila preterana sopstvenu privatnost i privatnost ili legitimne interese drugih lica.

U vezi sa ovim članom postoji još jedan problem, koji nije rešen izmenama norme. Javni funkcioner je dužan da prekine postupanje u predmetu u kojem postoji „sumnja u sukob interesa“, ali ne i kada sukob interesa nesumnjivo postoji. Dalje, funkcioner nema dužnost da obaveštava Agenciju ni o situacijama koje predstavljaju sukob interesa, ali kod kojih funkcioner nije imao takvu sumnju.

Stav 1. zato treba izmeniti tako da se javni funkcioneri obavežu da prijave sukob interesa, ali i da se Agenciji obrate kada nisu sigurni da li neka situacija predstavlja sukob interesa ili ne. Norma bi se mogla izmeniti na sledeći način:

### **Obaveštavanje Agencije I JAVNOSTI**

#### **Član 42.**

*Javni funkcioner je dužan da, prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije, bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana, pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji on ili sa njim povezano lice ima.*

*Javni funkcioner je dužan da prekine postupanje u predmetu u kojem postoji SUKOB INTERESA ILI sumnja u sukob interesa izuzev ako postoji opasnost od odlaganja.*

*Agencija daje mišljenje o tome da li postoji sukob interesa u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja javnog funkcionera.*

*Ako javni funkcioner traži mišljenje o postojanju sukoba interesa u postupku javnih nabavki, Agencija daje mišljenje o tome u roku od osam dana.*

*Agencija može da pozove javnog funkcionera i traži da dostavi potrebne podatke, u cilju pribavljanja informacija o postojanju sukoba interesa iz st. 1. i 4. ovog člana.*

*Ako Agencija utvrdi da postoji sukob interesa iz st. 1. i 4. ovog člana, o tome obaveštava funkcionera i organ u kome on vrši javnu funkciju i predlaže mere za otklanjanje sukoba interesa.*

*Odredbe st. 1. i 6. ovog člana ne isključuju primenu odredbi o izuzeću propisanih drugim zakonima.*

**INFORMACIJE O POSTUPANJU FUNKCIONERA I AGENCIJE U PRIMENI ODREDABA OVOG ČLANA SE OBJAVLJUJU NA INTERNET STRANICI AGENCIJE, U ROKU OD 15 DANA OD DANA PRIJEMA OBAVEŠTENJA, ODNOSNO DAVANJA MIŠLJENJA, UZ ZAŠTITU PRAVA TREĆIH LICA.**

U predlozima antikorupcijske strategije i akcionog plana se ne predviđaju mere koje bi vodile ispunjenju ove preporuke GRECO. Verovatni razlog za to je bilo predviđanje da će izmene ZSK biti usvojene pre donošenja Strategije.

**Primena pravila o ograničenjima po prestanku javne funkcije (dvanaesta preporuka)**

**xii. da se pravila o ograničenjima po prestanku radnog odnosa primenjuju na sve osobe na najvišim izvršnim funkcijama, uključujući predsednika, šefove kabineta predsednika i potpredsednika Vlade, kao i specijalne i vladine savetnike (savet 88);**

Najvažniji deo preporuke se ispunjava predloženim izmenama i dopunama Zakona. Naime, uključivanjem savetnika i šefova kabineta u definiciju javnog funkcionera, na njih bi se primenjivala i pravila koja važe za bivše funkcionere. S druge strane, ni nakon izmene koja se predviđa nacrtom, obaveza se ne bi odnosila na predsednika Republike.

Postoje i drugi problemi u vezi sa normom koja uređuje obaveze ranijih funkcionera.

Intervencija u članu 55. (u Nacrtu izmena i dopuna ZSK) je normativno loša. Umesto korišćenja izraza „odnosno“ trebalo bi načiniti nekoliko tačaka u okviru stava 1. Kao što smo komentarisali kada je ovaj član zakona prethodni put menjan, norma je preuska jer se može tumačiti da zabrana postoji jedino u slučaju da *trenutno* postoji poslovni odnos između organa u kojem je funkcioner vršio javnu funkciju, a ne i u slučaju da je takav poslovni odnos postojao ranije (u doba vršenja javne funkcije), što je suprotno logici.

Predložene dopune ZSK takođe imaju dalekosežne posledice u pogledu prava bivših javnih funkcionera, koje bi morale da budu temeljno razmotrene.

Predložena norma očigledno ne ispunjava preporuku GRECO u odnosu na predsednika Republike. Naime, u nacrtu izmena i dopuna ovog člana zadržava se postojeće rešenje prema kojem se zabrana ne odnosi na javne funkcionere izabrane neposredno od građana (što je način izbora ne samo poslanika i odbornika, već i predsednika Republike).

Predlog TS iz 2021. za formulaciju člana 55. je bio sledeći:

*"Lice kome je prestala javna funkcija ne sme da u roku od dve godine od dana prestanka funkcije:*

- 1) stupi u odnos sa organom javne vlasti u kome je bilo javni funkcioner, kao predstavnik poslovnog subjekta koji sa organom javne vlasti ima ili tek uspostavlja poslovne kontakte;*
- 2) zasnjuje radni odnos ili uspostavi poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koji ostvaruju korist od odluka u čijem je donošenju učestvovao;*
- 3) zastupa pravno ili fizičko lice ili obavlja poslove veštaka ili stručnog savetnika, u smislu zakonika kojim se uređuje krivični postupak, u sudskom ili drugom postupku u kome se razmatra odluka u čijem donošenju je učestvovao;*
- 4) obavlja poslove upravljanja ili revizije u pravnom licu koje je nadzirao kao javni funkcioner, ako je nadzor vršen poslednje godine javne funkcije;*
- 5) upotrebi, radi sticanja koristi ili pogodnosti sebi ili drugom ili nanošenja štete drugom, informacije do kojih dođe na javnoj funkciji, ako nisu dostupne javnosti.*

*Zabrana iz st. 1. t. 2) ne odnosi se na narodne poslanike, poslanike i odbornike.*

*Bivši funkcioner obaveštava Agenciju u roku od 15 dana o zasnivanju radnog odnosa, uspostavljanja poslovne saradnje sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom, o zastupanju pravnih ili fizičkih lica, obavljanja poslova veštaka ili stručnog savetnika ili poslova upravljanja ili revizije."*



## Redovna i suštinska kontrola izveštaja o imovini i prihodima (trinaesta preporuka)

**xiii. da izveštaji o imovini i prihodima lica na najvišim izvršnim funkcijama budu predmet redovne suštinske kontrole i da se Agenciji za sprečavanje korupcije obezbede adekvatna sredstva za tu svrhu (stav 97);**

Iako se može tumačiti da se i ova preporuka odnosi samo na primenu Zakona, bilo bi ispravnije tretirati je kao da je delimično reč i o pitanju koje treba urediti normativno. U tom smislu, bilo bi ispravno propisati obavezu Agencije da u svom planu kontrole izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera predvidi redovnu kontrolu izveštaja najviših funkcionera izvršne vlasti svake godine, ili u nekim drugim redovnim periodima. Aktuelna odredba ZSK to ne obezbeđuje. Ta odredba glasi:

### ***Provera Izveštaja***

#### ***Član 75***

*Agencija proverava tačnost i potpunost podataka u Izveštaju, kao i blagovremenost dostavljanja Izveštaja, prema godišnjem planu provere koji donosi direktor.*

*Godišnji plan provere donosi se na osnovu prethodne analize Agencije, pri čemu se naročito vodi računa o kategoriji javnih funkcionera, visini njihovih primanja i visini finansijskih sredstava iz budžeta kojima raspolažu organi javne vlasti u kojima su javni funkcioneri na javnoj funkciji.*

*Agencija vanredno proverava tačnost i potpunost podataka iz Izveštaja, ako posumnja da u Izveštaju nisu prijavljeni tačni i potpuni podaci.*

Kao što se može videti, da li će izveštaji najviših funkcionera izvršne vlasti uopšte biti kontrolisani, zavisi isključivo od godišnjeg plana kontrole koji donese direktor Agencije. Zakon ne sadrži obavezu da tim planom svake godine, ili u bilo kom drugom vremenskom periodu, budu obuhvaćeni i ovi funkcioneri. U praksi, mnogi od najviših funkcionera izvršne vlasti nisu bili predmet kontrole već godinama. Plan provere za [2023.](#) obuhvata državne sekretare u ministarstvima. U planu za [2022.](#) takođe je bilo obuhvaćeno nekoliko državnih sekretara. Plan za [2021.](#) nije obuhvatio lica sa vrha izvršne vlasti, kao ni onaj iz [2020.](#) Plan za [2019.](#) godinu je imao fokus na javnim preduzećima, dok su [2018.](#) kontrolisani državni sekretari i pomoćnici ministara. Idući unazad, najviši funkcioneri izvršne vlasti (prema metodologiji GRECO) se mogu pronaći u planu kontrole tek [2017.](#) kada je bilo kontrolisano četvoro ministara. U [2016.](#) je fokus bio na lokalnoj samoupravi, tokom [2015.](#) je proveravano petoro tadašnjih ministara, dok su svi bili podvrgnuti kontroli poslednji put pre deset godina, [2014.](#) Prvi objavljeni plan kontrole, iz [2013.](#) obuhvatao je poslanike i pravosuđe. Ni u jednoj od godina direktori Agencije nisu planirali da kontrolišu izveštaje predsednika Republike ili njegovih savetnika.

Pored navedenih normativnih nedostataka, trebalo bi razmotriti na koji način se preporuka može ispuniti i u delu kojim se traži da Agencija dobije adekvatna sredstva za redovne i suštinske provere izveštaja funkcionera izvršne vlasti. Čini se da bi u prvom koraku trebalo planirati dodatna sredstva (npr. za zapošljavanje dodatnog osoblja) kako bi bile vršene redovne provere izveštaja kod većeg broja javnih funkcionera. To dalje podrazumeva odobravanje akta o sistematizaciji radnih mesta, za šta je nadležan skupštinski odbor.

U skladu sa tim, kako bi ova preporuka bila adekvatno prepoznata u antikorupcijskoj strategiji i akcionom planu (što trenutno nije slučaj), tu strategiju bi trebalo da donese Narodna skupština, a ne Vlada Srbije, kao što se trenutno planira.

Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti načinu vršenja kontrole izveštaja. Iz izveštaja GRECO se može zaključiti da predmet njihovog razmatranja nije bila delotvornost načina na koji Agencija sprovodi kontrolu izveštaja o imovini i prihodima. Imajući u vidu veliki značaj koji se pridaje ovom antikorupcijskom mehanizmu, uporedno postojanje srodnih mehanizama (npr. utvrđivanje porekla imovine na osnovu posebnog poreskog zakona), i neprestano ukazivanje Evropske komisije na mali broj predmeta u kojima se ispituje korupcija „na visokom nivou“, izmene ZSK bi trebalo iskoristiti da se sagledaju mogućnosti unapređenja. Konkretno preporuke za to nije moguće dati, jer su informacije o načinu sprovođenja kontrole poverljive.

### Imunitet članova Vlade (četрнаesta preporuka)

**xiv. (i) da se revidira imunitet koji je omogućen članovima Vlade, kako bi se isključila izričito krivična dela povezana sa korupcijom; (ii) da se nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal proširi na sve osobe na najvišim izvršnim funkcijama, uključujući predsednika, za krivična dela protiv službene dužnosti i da ono bude adekvatno popunjeno osobljem kako bi ispunjavalo svoju ulogu (stav 110);**

Ova preporuka se odnosi na izmene drugih propisa, uključujući Ustav, Zakon o Vladi, Zakon o predsedniku Republike i Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, a ne Zakon o sprečavanju korupcije. Izmene tih zakona bi trebalo vršiti uporedo sa izmenama ZSK, radi usklađivanja sa preporukama GRECO. Takođe, u širem smislu sa ovom preporukom su povezane i izmene koje bi trebalo izvršiti u Zakoniku o krivičnom postupku i Krivičnom zakoniku.

GRECO u okviru evaluacije razmatra pitanje imuniteta, ne samo članova Vlade, već i predsednika Republike, pa se u tom smislu pominju članovi 119. i 135. Ustava. Međutim, prvi deo preporuke se izričito odnosi samo na članove Vlade, što je nelogično. Predsednik Republike, kao i predsednik i članovi Vlade uživaju imunitet „kao narodni poslanici“ (koji je uređen članom 103. Ustava), pa bi prilikom sužavanja obima imuniteta trebalo uporedo da se odvija za sve nosioce izvršne vlasti.

Preporukom GRECO se traži isključenje mogućnosti pozivanja na imunitet za krivična dela povezana sa korupcijom. Nije, međutim, precizirano na koje sve oblike imuniteta se misli, tako da bi trebalo preispitati postojeća ustavna i zakonska rešenja za sve njih.

To je, pre svega, pitanje mogućnosti lišavanja slobode bez prethodnog odobrenja Skupštine (odnosno same Vlade) u slučaju da je predsednik Republike / član Vlade zatečen u izvršenju krivičnog dela za koje se može izreći kazna manja od pet godina zatvora. Postoje neka krivična dela sa elementom korupcije kod kojih je zaprećena kazna manja od pet godina, pa bi, u skladu sa preporukom, kroz izmene Ustava trebalo otvoriti mogućnost lišavanja slobode i za koruptivna krivična dela kod kojih je zaprećena blaža kazna (npr. za krivično delo iz člana 40. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti).



Sledeće pitanje je da li se protiv funkcionera izvršne vlasti može voditi krivični postupak za korupciju a da to ne odobri Skupština / Vlada. Po Ustavu to sada nije moguće, a u skladu sa preporukom GRECO bi trebalo da bude.

Najvažnije pitanje u vezi sa imunitetom članova Vlade odnosi se na aktuelni član 134. stav 1. Ustava: *Predsednik Vlade i član Vlade ne odgovaraju za mišljenje izneto na sednici Vlade ili Narodne skupštine, ili za glasanje na sednici Vlade.*

Ovom normom nije samo pružen imunitet od krivičnog gonjenja za vreme dok član Vlade vrši tu funkciju, već je isključena krivična odgovornost u nekim slučajevima gde bi ona inače postojala. Norma prema kojoj član Vlade ne može da odgovara za glasanje na sednici Vlade isključuje mogućnost krivičnog gonjenja i u slučaju da je ministar glasao na određeni način zato što je primio mito ili zato što je hteo nekom svom bliskom licu da donese korist.

O realizaciji ove važne preporuke GRECO nema reči u antikorupcijskoj strategiji i akcionom planu. Štaviše, odbijeni su svi predlozi izneti na radnoj grupi da se Strategijom obuhvate izmene Ustava, koje su potrebne i radi rešavanje drugih problema.

## Nadležnost i kapaciteti Tužilaštva za organizovani kriminal (četрнаesta preporuka)

GRECO je ukazao na krupnu anomaliju sistema za borbu protiv korupcije – da pojedini vrlo visoki funkcioneri (uključujući i predsednika Republike) ne mogu biti na meti istraga specijalizovanog Tužilaštva za organizovani kriminal (koje je nadležno npr. za korupciju u vezi sa članovima Vlade ili direktorima javnih preduzeća).

Član 3. t. 2) Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije će morati da se menja i iz drugog razloga – kako bi bili obuhvaćeni savetnici i šefovi kabineta. Ova norma trenutno glasi:

*2) krivičnih dela protiv službene dužnosti (čl. 359, 366, 367. i 368. Krivičnog zakonika), kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, opšte sednice Vrhovnog suda, Visokog saveta sudstva ili Visokog saveta tužilaštva;*

Na osnovu norme, nadležnost TOK je određena prema organu koji bira, imenuje ili postavlja određenog funkcionera, a ne prema rangu funkcionera. Zato je trenutno izostavljen predsednik Republike (bira se od strane građana, a ne ni jednog od pomenutih organa), a ubuduće bi bili izostavljeni savetnici ministara (imenuje ih ministar, ne Vlada).

Kada je reč o kapacitetima tužilaštva, u predlogu Akcionog plana antikorupcijske strategije planira se (tačka 2.1.1.) „popunjavanje upražnjenih radnih mesta shodno Pravilniku o sistematizaciji radnih mesta u TOK“, pri čemu je rok za to kraj 2024. Kao organ koji sprovodi aktivnost određeno je Ministarstvo pravde, a Visoki savet tužilaštva kao „partner u sprovođenju aktivnosti“. Ovo je očigledno suprotno podeli nadležnosti između ova dva organa.

Kada je reč o izmenama Zakona, u tačkama 1.1.3. i 1.1.4. je planirano da se u trećem kvartalu 2024. izradi analiza, a u četvrtom formira radna grupa. Za sve to je zaduženo Ministarstvo pravde, s tim da bi analiza bila rađena u saradnji sa Vrhovnim sudom, Vrhovnim javnim tužilaštvom i Ministarstvom unutrašnjih poslova. Izostavljeni su organi koji bi mogli da pruže najveći doprinos identifikovanju problema – Tužilaštvo za organizovani kriminal i posebna odeljenja viših javnih tužilaštava koja postupaju u koruptivnim predmetima.

## Ključne preporuke

1. Nova Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za prvu godinu njene primene treba da sadrže rešenja za sve Preporuke iz Petog kruga evaluacije GRECO, i to tako da u tom periodu sve preporuke budu ispunjene ili da makar budu započete pripreme, tamo gde je neophodan duži rok (izmene Ustava).
2. Ciljevi koji se odnose na ostvarivanje GRECO preporuka treba da budu postavljeni u Strategiji tako da Srbija u potpunosti ispuni svoje obaveze.
3. Strategiju za borbu protiv korupcije treba da usvoji Narodna skupština, a ne Vlada, kako bi u njoj mogle da se predvide obaveze za samu Narodnu skupštinu i druge organe kojima Vlada Srbije nije ovlašćena da određuje obaveze.
4. Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije treba da bude značajno dopunjen, nakon čega o njemu treba da bude organizovana nova javna rasprava.
5. Bez odlaganja treba da bude otvoren proces izmena i dopuna Zakona o lobiranju (Ministarstvo pravde) i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave).
6. Agencija za sprečavanje korupcije, predsednik Republike, Vlada, ministarstva i Narodna skupština treba da promene praksu svog rada, ne čekajući na izmene propisa, između ostalog i u sledećem:
  - a. Redovno razmatranje izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije i imenovanje nedostajućih članova na osnovu predloga samog Saveta.
  - b. Objavljivanje informacija o kontaktima sa lobistima (lica obuhvaćena aktuelnim Zakonom), ali i drugim zainteresovanim stranama.
  - c. Objavljivanje informacija o angažovanim savetnicima i drugim licima koja pružaju savetodavne usluge.
  - d. Izrada analiza o koruptivnim rizicima u propisima, bez obzira na to da li su ministarstva zatražila mišljenje o nacrtu zakona i objavljivanje informacija o postupanju po tim analizama (Agencija).
  - e. Redovno postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja (Vlada, Predsednik).
  - f. Uključivanje na dnevni red samo onih predloga zakona kod kojih je prethodno sproveden postupak javnih konsultacija / javne rasprave i čije obrazloženje sadrži potpune informacije o uticaju na pripremu tih propisa (Narodna skupština).
  - g. Uključivanje članova Vlade iz 2022, 2020. i 2016, kao i predsednika Republike i njegovih savetnika u plan kontrole izveštaja o imovini i prihodima za 2024. (Agencija)