

## Приоритети у борби против корупције у Србији 2020 – 2024 и главни задаци за 2020/2021

Полазећи од уверења да је спречавање корупције ствар од несумњивог јавног интереса, да борба против корупције подразумева **спровођење активности** чији одабир у мањем делу зависи од идеолошких уверења, а више од спремности да се примене **широко прихваћена начела и механизми који су доказани у пракси**, уважавајући разлике које међу политичким актерима постоје по другим питањима, преузете међународне обавезе и донете стратешке акте, значај који се борби против корупције даје у вези са ЕУ интеграцијама, оцене релевантних међународних и домаћих организација, грађана и привредника о постојећем стању, Транспарентност – Србија (домаћа невладина организација и чланица глобалне антикорупцијске мреже Transparency International), позива Владу и Народну скупштину да уврсте у свој програм деловања следеће тачке, а све активне политичке групације да прихвате изложене приоритете као своје или да изнесу разлоге због којих им се противе:

1. **Чување јединства правног поретка и правна сигурност:** не би се смело догодити да Влада предложи, да Скупштина усвоји или да Председник Републике прогласи ни један закон уколико су аргументовано упозорени да је тај акт **супротан Уставу**; из истог разлога не би се смело догодити да буде предложен, усвојен или проглашен ни један закон **који уноси пометњу у прави поредак** тиме што ће бити у супротности са раније донетим законима или тако што ће се доносити општи правни акт за једнократну потребу; Влада не би смела да донесе ниједну уредбу која ће бити супротна закону, нити да кроз своје закључке уређује материју која се може уређивати једино законом, а поготово не кроз оне закључке који се не објављују у „Службеном гласнику“. Државни функционери **не смеју остављати недоумице о правној природи послова** које предузима држава и о томе да ли су споразуми и уговори већ закључени и које је обавезе Србија предузела, нарочито кад је реч о аранжманима са потенцијалним инвеститорима или о изградњи инфраструктурних објеката.
2. **Већа јавност и партиципативност процеса доношења одлука:**
  - а. никада се не би смело догодити да Влада предложи закон или акт јавне политике који није прошао **јавну расправу**; пред јавну расправу треба објавити анализе ефеката, за њу мора бити остављено довољно времена, све конкретне сугестије морају бити **размотрене**, а министарство које припрема акт мора **да образложи због чега су предлози прихваћени или одбијени**. Да би се овај циљ постигао, требало би допунити Пословник Владе, утврдити обавезу спровођења јавне расправе када закон не

- предлаже Влада, али и прописати законски механизам заштите права грађана за случај да државни органи онемогуће јавну расправу.
- b. У Скупштини треба прекинути лошу праксу, која нарушава Уставом утврђена права грађана, **да се предлози закона који су упућени као народна иницијатива или од стране опозиционих посланика** уопште не разматрају - треба утврдити рок у којем се такви предлози морају ставити на дневни ред. Треба **прекинути** праксу обједињавања скупштинске расправе о неповезаним актима у оквиру једне тачке дневног реда и обесмишљавања законодавног поступка подношењем амандмана чији садржај није нормативан.
  - c. Скупштина треба да кроз **јавна слушања** размотри ефекте досадашње примене антикорупцијских закона и потребу за доношењем нових. Приликом разматрања нацрта/предлога закона Влада и Народна скупштина треба да брижљиво размотри корупционе ризике које је уочила Агенција за борбу против корупције, као и проблематичне одредбе на које указују други независни државни органи и да затраже додатна објашњења од ресорног министарства о томе како ће ризици бити отклоњени.
  - d. Потребно је допунити законски оквир за **лобирање** тако да се односи на сваки **покушај утицаја на доношење одлука** у јавном сектору, без обзира на то да ли се врши преко професионалних посредника или од стране непосредно заинтересованих лица, да ли се односи на садржину прописа или одлучивање у појединачним случајевима, да ли се врши у прописаној процедури или кроз неформалне контакте. Потребно је такође повећати јавност информација о формалном и неформалном лобирању и о процесу доношења одлука.
  - e. Требало би проширити законску обавезу **разматрања ризика од корупције** у прописима, тако да се односи на све предлагаче и све прописе, а не само на оне који се односе на поједине унапред одређене области и које припремају министарства.
  - f. **Записници и дискусије са седница Владе** треба да постану по правилу **јавни**; уз одлуке о именовањима, разрешењима, постављењима и предлагању кадровских решења која врши Влада треба објављивати и **образложење**; слично томе, Влада треба да објави **образложење предлога** подзаконских аката које доноси (уредбе) и предлога закључака на основу којих усваја смернице, извештаје, планове и друге акте;
  - g. на веб-сајту Скупштине треба објављивати све упућене амандмане и разлоге због којих предлагач (најчешће Влада) и скупштински одбори прихватају или одбијају амандмане;
  - h. треба законски уредити процес вођења преговора и јавност информација **у вези са закључивањем међудржавних споразума и кредитних аранжмана**, тако да народни посланици и јавност могу да сагледају **да ли су потенцијалне користи веће од штете која настаје због непримењивања прописа о јавним набавкама и јавно-приватном партнерству**.

- i. Органи државне управе треба да **учине јавним податке о својим надзорним активностима**, тако што би било видљиво у којој мери су остварени планови контроле. Још важније, из објављених података би требало да буде видљиво да ли су инспекцијске провере вршене у једнакој мери према свим истоврсним обвезницима.
3. **Опрез при регулаторним и финансијским интервенцијама:** Свака регулаторна или финансијска интервенција државе, нарочито када утиче на привреду, ствара повећану опасност од настанка корупције. Због тога треба тежити да се овакве интервенције чине само када су неопходне и уз примену мера за заштиту од корупције, то јест, само када су унапред постављени јасни и релевантни критеријуми за доделу средстава, када су објављене све битне одлуке и када је обезбеђен надзор над поступањем органа власти који додељују државну помоћ и надзор над испуњавањем обавеза прималаца такве помоћи. Такође би требало наставити реформу прописа ради отклањања процедура које без оправданог разлога оптерећују рад привреде и грађана, што ширег коришћења могућности које пружају средства електронске комуникације, отварање и повезивање база података. Треба прекинути праксу привилеговања привредних субјеката кроз опраштање или преузимање дуговања и **објавити јасну рачуницу евентуалних користи од финансијских подстицаја кроз државну помоћ наспрам** трошкова који услед тога настају за буџет и за део привреде који не прима субвенције.
4. **Стратешки приступ у борби против корупције:** Скупштина треба да што пре донесе нову Националну антикорупцијску стратегију, и да утврди разлоге за неиспуњење циљева Стратегије која је важила у периоду 2013-2018. Влада и Скупштина треба редовно да прате спровођење Акционог плана за Поглавље 23 преговора са ЕУ, „Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика“ и других стратешких аката које је Влада и Скупштина донеле или које треба да донесу (у вези са реформом правосуђа, јавне управе, јавних набавки, финансијских истрага, финансијских контрола итд.) на основу извештаја Агенције за борбу против корупције и других надлежних органа. Акциони план за Поглавље 23 би требало допунити у деловима где активности нису формулисане довољно амбициозно или довољно прецизно, где није дошло до суштинског напретка и поред тога што су мере реализоване. Влада и Скупштина би требало да редовно покрећу поступак за утврђивање **одговорности руководиоца органа који нису испунили задатке** из стратешких аката. Акционе планове из области европских интеграција треба користити као подстицај за убрзање реформи, а не као оправдање за одлагање или нерешавање проблема који су препознати у Србији а које ЕУ није истакла као приоритет. С друге стране, налазе из извештаја органа ЕУ о слабостима у владавини права и одлуке којима се успорава ток преговора Србије са ЕУ, треба користити као подстицај да се стање поправи. Влада треба да редовно разматра извештаје о спровођењу акционих планова и да на првој наредној седници утврди мере за решавање уочених проблема,

уместо да се то чини искључиво кроз сложени механизам два Владина координациона тела.

5. **Реформа јавног сектора** треба да обухвати, између осталог и следеће мере: доношење Закона о министарствима у којем је подела надлежности искључиво у функцији ефикасности рада, а не задовољења потреба странака које дају подршку Влади; смањење **броја чланова Владе**; смањење укупног броја запослених у јавном сектору, који је у великој мери последица партијског запошљавања, на број који је упоредив са европским државама сличне величине али и могућностима буџетског финансирања, при чему треба водити рачуна о томе да не буду угрожене приоритетне активности јавне управе, јавних служби и јавних предузећа; престанак праксе **повећавања јавног сектора** непотребним измештањем послова државне управе у јавне агенције и организационе облике са нејасним правним статусом; спровођење **анализа потреба** у целој јавној управи и **објављивање налаза**; преиспитивање актуелних систематизација радних места и њихово **усклађивање са стварним потребама** органа за испуњење законских задатака а не са затеченим стањем; увођење **јасних и објективних критеријума** за запошљавање и напредовање, као и испитивање стручности тренутно запослених за послове које обављају; увођење мера за решавање сукоба интереса у јавним предузећима и контрола спровођења таквих мера у остатку јавног сектора, где су оне прописане; постављање руководства јавних предузећа и јавних служби **на основу спроведених конкурса** и квалитета предложеног програма рада; редовно разматрање програма пословања јавних предузећа и извештаја о њиховој реализацији и доследно спровођење законских норми о одговорности директора за неизвршење програма и необјављивање ових докумената; јачање органа који врше надзор унутар извршне власти, а нарочито **буџетске инспекције**.
6. **Пуно поштовање и јачање положаја независних државних органа у борби против корупције**: Скупштина треба да редовно разматра годишње извештаје о раду Државне ревизорске институције, Заштитника грађана, Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Фискалног савета и да обавезе Владу да реши проблеме на које је указано у ранијим или на које буде указано у будућим извештајима ових органа (нпр. непоступање по обавезујућим решењима, недовољна овлашћења, неусаглашеност закона). Између осталог, то подразумева измену Закона о слободном приступу информацијама, али такву да ни једно постојеће право грађана не буде умањено; измену Закона о финансирању политичких активности, ради решавања проблема који су утврђени још 2013; допуну Кривичног законика кривичним делима која су сада у посебним законима (супротно доброј пракси), те увођењем кривичног гоњења за лица која ометају прикупљање доказа у поступцима које воде независни органи. Пропуштање Скупштине да провери поштовање својих ранијих закључака, да формулише закључке који би довели до решавања проблема, да позове на одговорност чланове Владе који нису

поштовали обавезујућа решења независних органа, неутемељени напади посланика већине на челнике ових институција који су имали критичан однос према властима, кашњења и спорне одлуке о избору негативно су се одразили на остваривање надлежности независних органа и надзорне улоге Народне скупштине.

7. Примена постојећих правила и њихова допуна тамо где је потребно, како би се обезбедио: потпуни **прекид праксе куповине медијског утицаја или расипања јавних средстава** кроз трошење новца на промотивне акције јавних предузећа, министарстава, покрајинских и локалних органа власти, као и кроз јавне набавке услуга информисања чија је превасходна сврха политичка промоција; транспарентно **утврђивање јавног интереса** који треба да се оствари кроз финансирање медијских садржаја и **расподела средстава** за ту намену; обезбеђивање **јавности медијског власништва и других података који могу указивати на утицај** на уређивачку политику (нпр. подаци о највећим оглашивачима). Доношење **свеобухватних и доследних правила о државном и политичком оглашавању**, кроз измене Закона о јавним набавкама, Закона о оглашавању, медијских и изборних прописа. На решавање ових проблема ће делимично утицати примена нове Медијске стратегије, али то зависи у великој мери од квалитета Акционог плана, чија је израда у току.
8. Обезбеђивање пуне примене и унапређење **Закона о јавним набавкама** ради смањења корупције у све три фазе (планирање – спровођење поступка – извршење уговора), као и примене правила ЗЈН на јавно–приватна партнерства, мере за умањење ризика од корупције који су настали као последица нових законских решења (нарочито подизање прагова), кроз јачање капацитета и јасније дефинисање задатака органа који врше мониторинг и надзор, већу јавност свих података о трошењу буџета, коришћење електронских јавних набавки, отклањање непотребних услова и других чинилаца који неоправдано умањују конкуренцију, јачање контроле рестриктивних споразума, унапређење система заштите права, ефикасно функционисање система за прекршајно кажњавање, поништавање и оглашавање ништавим незаконитих уговора о јавним набавкама и прекид праксе да се највећи инфраструктурни пројекти спроводе без примене овог закона.
9. **Довршетак реформе правосуђа:** Неопходно је унапредити праксу објављивања података о томе **на који начин су примењени критеријуми** за избор и вредновање рада судија и тужилаца у сваком конкретном случају. У рад правосудних органа Влада, Скупштина и политичари не треба да се мешају ни тако што ће спречавати кривично гоњење, ни тако што ће тражити да се неко кривично гони, а поготово не саопштавањем података о хапшењима и кривичним поступцима или пласирањем таквих података у одабране медије. Треба обезбедити одговорност судија и јавних тужилаца за рад, већу транспарентност примене ових механизма, као и одговорност чланова ВСС и ДВТ, у вези са чиме

је потребна и измена прописа. Треба обезбедити да број јавних тужилаца и судија који се баве случајевима корупције буде примерен размерама овог облика криминала и обезбедити да Тужилаштво за организовани криминал и посебна одељења виших јавних тужилаштава буду надлежна за сва коруптивна кривична дела. Без чекања најављених уставних реформи које ће искључити министра правде и председника скупштинског одбора за правосуђе из састава ВСС и ДВТ, политички функционери треба да се одрекну учешћа у раду овог тела или учешћа у гласању. Слично томе, Влада и Скупштина могу да у пракси у потпуности поштују предлоге ВСС и ДВТ, чак и када их актуелна уставна норма овлашћује на другачије поступање.

10. **Већи број пријављених и испитаних случајева корупције:** Будући да је главни проблем борбе против корупције у Србији то што само мали део ових кривичних дела буде уопште пријављен, потребно је предузети мере да се то стање измени. **Закон о заштити узбуњивача**, који је донет из тог разлога, није донео значајне промене, судећи по статистикама пријављене корупције. Норме овог закона би требало побољшати, нарочито у делу који се односи на поступање органа власти са којима су узбуњивачи поделили своја сазнања о корупцији и другим проблемима, као и у вези са узбуњивањем код којег се износе подаци који су означени као поверљиви. Ради остваривања тог циља такође је потребно уместо факултативног ослобађања од казне, прописати обавезно **ослобађање од кривичне одговорности** даваоца мита који на другачији начин није могао да оствари своја права у разумном року и који случај пријави. Друга неопходна мера јесте знатно **активнији приступ** у испитивању корупције од стране полиције, тужилаштва и других органа. Јавни тужиоци треба да испитају да ли је постојала корупција и пре него што добију кривичну пријаву – читањем јавно доступних медијских објава, проучавањем објављених извештаја државних органа (нпр. извештаји ДРИ), на основу достављених информација о случају сумње на корупцију (нпр. од Агенције за борбу против корупције и Владиног Савета за борбу против корупције) али и на основу већ утврђених образаца понашања (нпр. на основу података о злоупотребама са грађевинским земљиштем или јавним набавкама у једном граду испитати каква је пракса у другом граду који примењује исте прописе). Трећи сет мера обухвата **допуну кривичног законодавства** ради ефикаснијег откривања корупције (нпр. увођење „незаконитог богаћења“ из члана 20 Конвенције УН против корупције), **коришћење механизма за унакрсну проверу имовине и прихода** (односно механизма из Закона о испитивању порекла имовине и посебном порезу) од стране Пореске управе тако да приоритетно буду испитани потенцијални учесници у корупцији, прецизирање овлашћења и обавеза Агенције за борбу против корупције у **провери тачности и потпуности података о имовини и приходима јавних функционера**, шире коришћење **посебних истражних техника** и финансијских истрага у откривању корупције и **информисање јавности о примени и исходу** оваквих истрага, одузимању незаконите користи стечене корупцијом, као и о примени механизма тужилачког опортунитета и споразума о признању кривичног дела.

11. **Јасни и свеобухватни планови рада, извештаји о раду, извештаји о извршењу буџета и њихово разматрање:** Влада подноси годишње извештаје о свом раду, али они нису у потпуности упоредиви са плановима рада. Скупштина би требало да разматра ове извештаје, што до сада није био случај. Исто тако, Скупштина би требало да затражи од Владе да почне да извештава тромесечно о поступању по препорукама Заштитника грађана. При разматрању извештаја Владе, као и извештаја о завршном рачуну буџета, потребно је утврдити да ли су остварени постављени циљеви, као и нефинансијски индикатори из програмског дела буџета. Ресорна министарства и Влада треба да брижљиво разматрају **програме рада и извештаје о раду јавних предузећа** и других јавних институција и да резултате тог разматрања учине доступним јавности.
12. **Јасна подела надлежности и овлашћења државних органа за борбу против корупције:** У том смислу је нарочито значајно обезбедити да **нема преклапања надлежности** између Владињих координационих тела и Агенције за борбу против корупције (кад је реч о превенцији корупције), односно полицијске Службе за борбу против организованог криминала и корупције и служби безбедности (када је реч о откривању корупције).
13. Влада треба да **редовно разматра извештаје и препоруке свог Савета за борбу против корупције** и да предузима мере ради решавања проблема на које ти извештаји указују. Када су извештаји Савета објављени, Влада треба да јавности предочи информације о томе на који начин је поступила ради решавања системских проблема (нпр. измене прописа), решавања појединачних проблема (нпр. убрзање или заустављање процедуре, смена одговорних руководиоца, инспекцијска контрола, кривична пријава) или даље провере чињеница. Влада треба да омогући Савету несметан рад доношењем одлуке о именовању нових чланова на предлог постојећих, у складу са устаљеном добром праксом из периода 2003-2014.
14. **У вези са изборима и изборном кампањом** Влада и Скупштина треба да дају допринос поштовању постојећих правила и њиховом побољшању. Подсећамо да су за поштовање прописа у изборној кампањи надлежни следећи органи, од којих су неки само делимично испунили те обавезе током претходних изборних циклуса: Агенција за борбу против корупције (у вези са финансирањем кампање и поступањем јавних функционера у изборној кампањи, укључујући и раздвајање државне од страначке функције), Регулаторно тело за електронске медије (у вези са нарушавањем равноправности при оглашавању и представљању учесника избора у медијима и поштовањем правила о начину, времену и месту политичког представљања), Државна ревизорска институција (у вези са коришћењем јавних ресурса током кампање), јавно тужилаштво (у вези са злоупотребом јавних ресурса и давањем мита у вези са гласањем и могућим кривичним делима у вези са незаконитим финансирањем), Републичка изборна комисија (у вези са

регуларношћу изборног процеса), Фискални савет (у вези са предизборним обећањима која могу имати утицаја на фискалну равнотежу) и Надзорни одбор (за изборе), који је Скупштина формирала пред последње парламентарне изборе, али који је пропустио да реагује у спорним ситуацијама када ни један други орган није био надлежан. Такође сматрамо да би законски оквир за изборну кампању морао да се допуни, пре свега кроз ограничавање промотивних активности јавних функционера у доба кампање, кроз постављање правила у вези са кампањама које трећа лица воде у вези са изборима, омогућавање јавности података о финансирању док кампања траје и увођење логичнијих правила за доделу буџетских средстава. Подсећамо да је Србија добила препоруке за измену и допуну правила од ОДИХР и од ТАИЕХ експерта ЕУ, да су више пута истекли рокови за промене закона из домаћих стратешких аката, да су поједина питања покренута и у оквиру дијалога о изборним условима, али да су остали многи нерешени проблеми.

15. **Промена Устава** се тренутно планира у оквиру европских интеграција, на основу препорука ГРЕЦО са фокусом на јачање независности судства (измена састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца), али да су и ту тренутно предложена решења супротна постављеном циљу; треба имати у виду да је допуна највишег правног акта потребна и ради ефикасније борбе против корупције, између осталог, ради сужавања претерано широког имунитета од кривичног гоњења, уређења броја и положаја народних посланика, уређења статуса независних државних органа, постављања бране за кршење правила о располагању јавним финансијама кроз претерано задуживање и међународне уговоре, бољег уређења решавања сукоба интереса и давања чвршћих гаранција за јавност рада органа власти. Сам поступак измене Устава (јавна расправа) и финансирање кампање за референдум који претходи потврђивању уставних измена није уређен, што такође треба решити пре изјашњавања грађана.



## Приритети за 2020/2021 годину - борба против корупције

Транспарентност Србија (део Transparency International) сматра да ће у остатку 2020. и током 2021. следећа питања бити од највеће важности за успешнију борбу против корупције:

### Политичка корупција:

- Испитивање свих случаја злоупотребе јавних ресурса и коришћења јавне функције у вези са кампањом за изборе из јуна 2020, као и свих неправилности у вези са самим изборним поступком;
- Законско ограничавање могућности за вођење “функционерске кампање”, то јест, привидно редовних активности јавних функционера које се предузимају ради политичке промоције и успостављање функционалног независног надзора;
- Увођење правила о финансирању референдумске кампање;
- Обезбеђивање веће јавности утицаја на доношење прописа и појединачних одлука и примени Закона о лобирању;
- Окончање незаконитог „в.д. стања“ у јавним предузећима и државној управи;

### Антикорупцијски планови:

- Утврђивање разлога за неостваривање циљева из Националне стратегије за борбу против корупције 2013-2018 и доношење нове Стратегије која ће садржати и мере за одговорност;
- Успостављање ефикасног праћења спровођења ревидираног Акционог плана за Поглавље 23 ЕУ интеграција и Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика;

### Гоњење и кажњавање корупције:

- Испитивање свих случајева сумњи на корупцију у вези са којима су обелодањени документи или изнете директне оптужбе, без чекања јавног тужиоца да ико поднесе кривичну пријаву, и објављивање информација о исходу испитивања, укључујући и образложење у случају да је утврђено да нема кривичне одговорности;
- Обезбеђивање свих услова за гоњење корупције применом посебних истражних техника, за спровођење финансијских истрага упоредо са кривичним и за проактивност у испитивању корупције;
- Измене Кривичног законика, Законика о кривичном поступку и Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције ради ефикаснијег гоњења појединих облика корупције;
- Унапређење и свеобухватан надзор над применом Закона о заштити узбуњивача;

- Израда плана контроле на основу Закона о испитивању порекла имовине и посебном порезу којим ће бити приоритетно обухваћена лица која су била у прилици да злоупотребе јавну функцију и овлашћења, испитивање уставности тога закона пре почетка примене и објављивање података о примени како би се смањиле сумње у арбитрерност;

#### **Превенција корупције - јавност рада:**

- Влада Србије треба да обезбеди извршење решења Повереника и да сама почне редовно да поступа по примљеним захтевима;
- Право на приступ информацијама не сме бити умањено ни једном изменом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (укључујући и садашње предлоге који се односе на информације о раду предузећа која су у посредном државном власништву), нити одредбама других закона, већ треба да буде проширено и на друге субјекте који располажу значајном јавном имовином (нпр. заједничка предузећа у оквиру јавно-приватног партнерства);
- Органи власти треба да објављују све информације у отвореном формату, а државни контролни органи треба да укрштају податке из ових база код одређивање својих планова рада и спровођења надзора;
- Треба увести обавезу израде и објављивања образложења за одлуке, тамо где она тренутно не постоји (нпр. поједини закључци Владе)

#### **Јавне финансије:**

- Успостављање делотворног надзора над планирањем, спровођењем и извршењем јавних набавки;
- Обезбеђивање пуне транспарентности код јавно - приватних партнерстава
- Престанак праксе закључивања међудржавних споразума на основу којих се може искључити транспарентност и надметање у вези са закључивањем уговора о јавним набавкама, јавно-приватним партнерством и продајом јавне имовине;
- Престанак са праксом спровођење набавки на основу посебних закона који се доносе за инфраструктурне пројекте;
- Објављивање потпуних информација, надзор и испитивање целисходности мера које се предузимају ради сузбијања последица пандемије COVID-19.

Транспарентност – Србија

Београд, 21. јун 2020. године