

---

*Коментари организације Транспарентност Србија на*

# Non-paper о тренутном стању у поглављима 23 и 24 за Србију новембар 2019. године

---

*објављен од стране Министарства за европске интеграције, 19.12.2019.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/non\\_paper\\_23\\_24/non\\_paper\\_pg\\_23\\_24\\_19\\_sr.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_pg_23_24_19_sr.pdf)

## Општи коментари ТС

Нон-пејпер за поглавља 23 и 24 је дуго очекиван документ. Његова сврха је да „сними стање“ у кључним областима ЕУ интеграција и владавине права на полугодишњем нивоу, што одговара и динамици одлучивања Савета ЕУ о отварању нових преговарачких поглавља.

Изводи из незваничних верзија овог документа су објављивани у домаћим медијима неколико недеља пре издавања.

Досадашње искуство је показало да је приступ при изради „нон-пејпера“ ужи него при изради годишњег извештаја о напретку од стране Европске комисије. Услед тога се дешава да поједина питања добију неоправдано велики значај или да друга буду потпуно изостављена. То се догодило и овог пута.

За похвалу је чињеница да је Министарство за европске интеграције наставило добру праксу успостављену од првог „нон-пејпера“ о поглављима 23 и 24 и да је објавило овај документ на својој интернет презентацији. Наиме, за разлику од годишњег извештаја о напретку, сама Европска унија не објављује овај документ. Документ је преведен на српски и за коментаре је коришћен управо тај превод осим када је другачије назначено. Сви коментари су дати испод оригиналног текста.

## Борба против корупције

Главна политичка документа Србије у овој области су Акциони план за поглавље 23 и Национална стратегија за борбу против корупције (2013 – 2018). О **стратешком оквиру** за наредни период тек треба да се одлучи.

Коментар ТС: требало би напоменути да су сви рокови за активности из АП за поглавље 23 истекли до краја 2018. Коментар заслужује и чињеница да је Скупштина разматрала извештај Агенције за борбу против корупције, који садржи и извештај о испуњавању НСБПК, али да није донела ни један закључак који би се односио на стратешки оквир борбе против корупције.

Србија озбиљно касни у обезбеђивању ефикасне **координације својих антикорупцијских политика**. Нарочито би требало боље дефинисати улоге кабинета председнице Владе, Министарства правде, Агенције за борбу против корупције и Савета за борбу против корупције и успоставити јасне временске рокове. Нови Закон о спречавању корупције (види доле) даје Агенцији **надзорну** улогу. Кампање за подизање јавне свести и ангажовање грађана још увек се не спроводе. Планира се да се средње активности на свим нивоима укључе у измењени Акциони план за поглавље 23.

Коментар ТС: Иако је тачна оцена о потреби за ефикасном координацијом антикорупцијских политика, није јасно у чему би се огледала улога кабинета председнице Владе на овом пољу.

Није поменут Савет за праћење примене АП за поглавље 23.

Није јасно на шта би се односили јасни временски рокови чије се успостављање тражи.

Оцена да нови Закон даје Агенцији „надзорну улогу“ није довољно јасна.

У овом уводу се помињу кампање и подизање свести јавности као нешто што се „још увек не спроводи“. Међутим, пре тога би требало отворити питање да ли би Србија уопште требало да води кампање усмерене према грађанима када је реч о борби против корупције, у ситуацији када државни органи не поштују ни оне обавезе које су им прописане, и не испитују случајеве сумњи на корупцију који су јавно познати.

## Спречавање корупције

Коментар ТС: наслов се односи на превентивне активности.

**Савет за борбу против корупције**, владино саветодавно тело, требало би да се састоји од 13 чланова. Међутим, тренутно је номиновано само 7 чланова. Савет је 2019. године објавио извештаје о извршитељима, научном фонду и недостатку транспарентности у потписивању уговора од стране Владе. Влада тек треба да успостави функционалну сарадњу са Саветом са којим се и даље консултације о нацрту закона не обављају системски. Потребна измена пословника Владе за систематско разматрање препорука Савета за борбу против корупције озбиљно касни.

Коментар ТС: Када је реч о члановима Савета, кључан податак није њихов број, јер се он може лако попунити на било којој седници Владе, већ одступање од уобичајеног начина одабира нових чланова, које се догодило приликом именовања два последња члана (нису предложени од стране постојећих чланова).

Иако су тачне оцене о томе да се касни са изменама Пословника Владе, ради „системског уређивања“ разматрања препорука Савета, примаран проблем је то што Влада у пракси не разматра извештаје овог тела (без обзира на то хоће ли ову обавезу уредити својим пословником или не).

Закон о спречавању корупције, којим се мења и допуњује Закон о **Агенцији за борбу против корупције (АБПК)**, усвојен је у мају 2019. године. Он предвиђа, између осталог, повећање овлашћења и побољшање функционисања Агенције. Према мишљењу стручњака ГРЕКО који је такође саветовао Србију о нацрту закона, закон делимично испуњава препоруке ГРЕКО. Спроводе се препоруке о независности Агенције, обиму овлашћења и приступу ресурсима. Међутим, још увек постоје одредбе које могу угрозити ефикасност побољшаног система. На пример, јавним функционерима се даје потпуно дискреционо право при одлучивању о томе које делове своје имовине (поред захтева који су јасно наведени у Закону) пријављују Агенцији.

Коментар ТС: Оцене о усклађености новог Закона о спречавању корупције се раније датим препорукама ГРЕКО нису тачне. Нема основа да се тврди да ће нови закон обезбедити већу независност Агенције, када се има у виду промењени начин избора чланова Већа (тренутно Одбора) Агенције, и нарочито директора Агенције. Наиме, у новом закону се мења процедура кандидовања чланова Одбора/Већа, тако да више нема могућности да на избор макар дела чланова утичу институције које могу бити у одређеној мери независне од партијско-политичких структура. Сви кандидати (који ће сада морати да прођу кроз проверу стручности) се бирају директно у Скупштини, и по вољи скупштинске већине.

Нису тачне оцене ни у погледу ресурса Агенције. Пошто Агенција у принципту нема сопствене, већ буџетске приходе, висина буџета ће увек зависити од онога што одборе Министарство финансија, Влада и Скупштина, као и код других државних органа, и Закон ту не пружа никакве гаранције.

Кад је реч о овлашћењима Агенције, она заиста јесу повећана у неким сегментима, али у значајно мањој мери него што је планирано када се приступило изради Закона. Примедба из „нон-пејпера“ није добро формулисана. Наиме, није спорно да функционери имају слободу да одлуче шта ће још унети од података који нису обавезни за извештај о имовини и приходима. Проблем је у томе што за неке битне

податке није предвиђено да се морају навести у том извештају (нпр. подаци о готовом новцу у власништву функционера).

У току је рад на обезбеђивању спровођења Закона по његовом ступању на снагу у септембру 2020. године. Агенција за борбу против корупције мора бити спремна да преузме већу одговорност у вези са прикупљањем информација и документације. Буџет Агенције је порастао за 2019. годину, а нова административна организација („систематизација радних места“) омогућава 123 радна места у поређењу са пређашња 92.

Коментар ТС: О новом Закону и припремама за његову примену се говори као да је реч о акту који је донео значајне промене. Међутим, то није случај. Једина битна промена до које је дошло у међувремену је почетак примене Закона о лобирању, што је Агенцији донело неке нове надлежности. Све друге надлежности су постојале и до сада у истом или веома сличном облику и свакако не могу представљати добар разлог за повећање броја потребних службеника за четвртину.

Агенција за борбу против корупције представила је Народној скупштини свој годишњи извештај, али радионице са надлежним скупштинским одбором у циљу спровођења препорука Агенције тек треба да буду одржане.

Коментар ТС: Скупштински одбори, као и Скупштина у пленуму су већ разматрали извештај Агенције и донели су закључке који не могу да послуже за решавање ни једног од проблема на који се указује у извештају Агенције. Наиме, у тим закључцима се извештај Агенције само „прихвата“. Нису формулисане обавезе ни за Владу ни за саму Скупштину.

У првој половини 2019. године, АБПК је извршила 225 контрола имовине функционера и покренула два прекршајна поступка (у поређењу са 107 контрола током прве половине 2018. године, када су покренута три прекршајна поступка). У првој половини 2019. године АБПК није пријавила кривичне случајеве (у поређењу са укупно 11 случајева пријављених у првој половини 2018. године). У односу на провере имовине чланова правосудних професија, АБПК је извршила 18 провера (у поређењу с 35 током прве половине 2018. године). Када је реч о сукобу интереса, АБПК је утврдила 29 случајева сукоба интереса (у поређењу са 44 случаја у првој половини 2018. године) и поднела осам (у поређењу са 17 предлога током прве половине 2018. године) предлога за разрешење функционера надлежним државним органима. У једном случају (у поређењу са четири током прве половине 2018. године) препорука је усвојена, у шест случајева државни орган је одбио да разреши функционера (у поређењу са три током прве половине 2018. године), а један поступак је у току.

Коментар ТС: Нејасно је из којих разлога „нон-пејлер“ преноси статистику поступања Агенције у појединим врстама предмета. Изношење тих чињеница може бити информативно, али би суштина оваквих извештаја требало да буде давање оцене о томе да ли су ове активности, које се прате у процесу ЕУ интеграција Србије, довољне.

У вези са тиме, треба подсетити на један од проблема Акционог плана за поглавље 23. За разлику од Акционог плана за примену националне антикорупцијске стратегије из 2013, АП за поглавље 23 не садржи циљане вредности (нпр. 30% више испитаних случајева).

Србија тренутно мења – процес који је озбиљно каснио – Закон о **финансирању политичких активности** ради побољшања механизма за транспарентност финансирања политичких активности. Формирана је радна група за сарадњу са ОЕБС-ом/ОДИХР-ом у координацији и праћењу спровођења њихових препорука за побољшање изборног процеса пред парламентарне изборе 2020. године. Нацрт измена и допуна закона о спречавању корупције и финансирања политичких активности, као и Закона о јавним предузећима, су припремљени са циљем да се разјасни забрањена употреба јавних ресурса у сврху изборних кампања.

Коментар ТС: Подаци о измени Закона о финансирању политичких активности могу неинформисаног читаоца лако навести на погрешан закључак. Тачно је да су измене тог закона биле планиране одавно, и да се са том активношћу касни. Међутим, промене које су се одвијале током новембра и децембра 2019. су веома ограниченог обима и не могу се ни на који начин сматрати испуњавањем те давно планиране обавезе.

Даље, иако је повећање транспарентности код финансирања политичких странака и изборних кампања, заиста једна од ствари које је препоручио ОДИХР, измене Закона не доносе ни на који начин промене у том смислу.

У погледу других законских измена, било би добро да је у „нон-пејперу“ дата и оцена квалитета предложених (сада већ усвојених) решења. Мање – више је тачна оцена да се измене три закона превасходно односе на „разјашњења“ (тачније би било рећи „прецизирање“ или „детаљнији опис“) употребе јавних ресурса за изборну кампању. Међутим, „разјашњења“ су готово у потпуности била непотребна, јер су дата око ствари које су и до сада биле неспорне. С друге стране, правила нису прецизирана тамо где је то заиста било неопходно учинити: у погледу коришћења наводно редовних активности јавног функционера за остваривање додатне промоције у доба изборне кампање.

Усвајање измена и допуна Закона о **слободном приступу информацијама од јавног значаја** озбиљно касни. Нацрт измена обухвата одредбе чији је циљ унапређење извршења одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Такође обухвата одредбе које ограничавају приступ информацијама од јавног значаја у вези са друштвима капитала са државним уделом. Иако би било легитимно осигурати равноправан положај свих привредних друштава (оних која се у потпуности финансирају из приватних извора и оних која се делимично или потпуно финансирају из јавних извора), тренутна израда нацрта ових одредаба оставља празнину за произвољно ускраћивање захтева за приступ информацијама од јавног значаја.

Коментар ТС: Иако ће добро информисан читалац разумети шта је била порука „нон-пејпера“, она свакако неће бити довољно јасна осталима. Суштина неких проблема такође није препозната на адекватан начин. Тачно је да постоји озбиљно кашњење са изменама овог Закона. По домаћим плановима, те измене је требало да буду усвојене још 2014, па 2016, па 2018, а другачији предлог измена закона је био у процедури још 2012.

Када је реч о извршењу одлука Повереника, иако је реч о решењима која би била боља од садашње правне ситуације, она се и даље не могу сматрати адекватним за постојећи проблем. Наиме, нови закон би поново омогућио да се извршавају новчане казне које Повереник изриче у поступку принудног извршења. С друге стране, није предвиђено ништа ново у вези са следећим кораком – обезбеђивањем извршења од стране Владе Србије уколико други начини не буду успешни.

Када је реч о предузећима у власништву државе, главни проблем који је остао у последњем објављеном нацрту измена закона, јесте то што се приликом одређивања ко је орган власти не гледа власништво у предузећима, већ то ко је предузеће основао. У случају усвајања таквог решења, била би изостављена предузећа чији су оснивачи друга предузећа у државном власништву.

У погледу **транспарентности и интегритета у јавној администрацији**, није смањен прекомерни број вршилаца дужности руководиоца, а лица која нису државни службеници се и после рока који је истекао 1. јула 2019. године, постављају као вршиоци дужности, чиме се крши Закон о државним службеницима. Влада је усвојила нови Закон о јавним набавкама у октобру 2019. године.

Коментар ТС: „Нон – пејпер“ доноси важну констатацију о наставку праксе постављања вршилаца дужности и након истека још једног законског рока.

За Закон о јавним набавкама се користи погрешан термин – Влада је предложила закон, а усвојиће га Скупштина.

У области **јавног здравља**, на снагу је ступило законодавство о здравственој заштити и здравственом осигурању, а донесен је и низ подзаконских аката за примену Закона о медицинским средствима. Поступак запошљавања са циљем побољшања капацитета инспекцијских органа је завршен. Промене, у складу с препорукама АБПК, Закона о царинској служби и Законика о кривичном поступку, у циљу смањења корупције у **царинској служби**, се додатно одгађа. Анализа сукоба интереса и дискреционих овлашћења руководиоца образовних установа тек треба да се спроведе.

Коментар ТС: у вези са новим прописима у области здравства, не говори се ништа о спорним одредбама о примању поклона.

## Сузбијање корупције

Структурне и институционалне промене у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, који је ступио на снагу у марту 2018. године, увелико су уведене. Сходно томе, повећана је сарадња између криминалистичке полиције (Одељење за борбу против корупције) и посебних одељења у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву. У посебна одељења треба поставити још јавних тужилаца, као и ангажовати још три специјализована форензичка стручњака од укупно пет колико је потребно. Успостављање јединствене методологије за прикупљање података, вођење евиденције и статистичко извештавање о кривичним делима корупције озбиљно касни.

Коментар ТС: према подацима из јавних тужилаштава, недостају још два финансијска форензичара, а не три.

Није објашњено због чега би требало повећати број јавних тужилаца у посебним одељењима.

Износи се тврдња о повећању сарадње између полиције и тужилаштва, која је можда и тачна, али се не може подразумевати да је сарадња повећана због тога што су у примени нова законска решења.

Изузетно је важно што се у „нон – пејперу“ истиче кашњење у вези са успостављањем методологије за прикупљање података, евидентирање и извештавање. У одсуству таквих података, не може се адекватно пратити успешност у спровођењу антикорупцијских мера.

Од марта 2018. године (тј. ступања на снагу поменутог закона), на основу рада посебних одељења, судови су донели пресуде против укупно више од 600 лица. Отприлике у истом периоду, на основу рада Тужилаштва за организовани криминал, судови су донели пресуде против 89 лица.

Коментар ТС: слично као и код Агенције за борбу против корупције, ни овде чињенице нису стављене у контекст – да ли се постигнути број може сматрати успешним. Штавише, код кривичних предмета нема чак ни елементарног поређења статистичких података са онима из ранијих година.

Приметно је да у „нон-пејперу“ нема оцена које се иначе могу редовно наћи у извештајима Европске комисије, да нема случајева осуде корупције на високом нивоу и да нема довољно проактивног поступања тужилаштва.