

Prioriteti u borbi protiv korupcije u Srbiji 2016-2020

Polazeći od uverenja da borba protiv korupcije podrazumeva sprovođenje aktivnosti koje manje zavise od partikularnih političkih programa, a više od primene **široko prihvaćenih načela i mehanizama za borbu protiv korupcije**, uvažavajući moguće ideološke i druge razlike među političkim akterima, Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, druge strateške akte i planove u vezi sa EU integracijama, ocene relevantnih međunarodnih organizacija i ocene građana i privrednika Srbije, Transparentnost – Srbija (domaća nevladina organizacija i članica globalne antikorupcijske mreže Transparency International), poziva buduću Vladu i Narodnu skupštinu da uvrste u svoj program delovanja sledeće tačke, a sve političke grupacije koje učestvuju radu Narodne skupštine i članove buduće Vlade da ih prihvate kao svoje ili da iznesu razloge zbog kojih se protive navedenim prioritetima, stavovima i predloženim aktivnostima:

1. **Čuvanje jedinstva pravnog poretka i pravna sigurnost:** ne bi se smelo dogoditi da Vlada predloži, da Skupština usvoji ili da Predsednik Republike proglasi ni jedan zakon ukoliko su argumentovano upozoreni da je taj akt **suprotan Ustavu**; iz istog razloga ne bi se smelo dogoditi da bude predložen, usvojen ili proglašen ni jedan zakon **koji unosi pometnju u pravi poredak** time što će biti u suprotnosti sa ranije donetim zakonima; Vlada ne bi smela da donese nijednu uredbu koja će biti suprotna zakonu, niti da kroz svoje zaključke uređuje materiju koja se može uređivati jedino zakonom, a pogotovo ne kroz one zaključke koji se ne objavljuju u „Službenom glasniku“. Državni funkcioneri **ne smeju ostavljati nedoumice o pravnoj prirodi poslova** koje preduzima država i o tome da li su sporazumi i ugovori već zaključeni i koje je obaveze Srbija preduzela, naročito kad je reč o aranžmanima sa potencijalnim investitorima ili o izgradnji infrastrukturnih objekata.
2. **Veća javnost i participativnost procesa donošenja odluka:**
 - a. nikada se ne bi smelo dogoditi da Vlada predloži zakon koji nije prošao **javnu raspravu**; za javnu raspravu mora biti ostavljeno dovoljno vremena, sve konkretne sugestije moraju biti **razmotrene**, a ministarstvo koje priprema akt mora **da obrazloži zbog čega su predlozi prihvaćeni ili odbijeni**. Da bi se ovaj cilj postigao, trebalo bi dopuniti Zakon o državnoj upravi (šire nego što predviđa aktuelni nacrt izmena i dopuna), Poslovnik Vlade i druge propise.
 - b. U Skupštini treba prekinuti lošu praksu, koja narušava Ustavom utvrđena prava građana, da se predlozi zakona koji su upućeni kao narodna inicijativa ili od strane opozicionih poslanika uopšte ne razmatraju - treba utvrditi rok u kojem se takvi predlozi moraju staviti na dnevni red. Treba prekinuti praksu

- objedinjavanja skupštinske rasprave o nepovezanim akatima u okviru jedne tačke.
- c. Skupština treba da kroz **javna slušanja** razmotri efekte dosadašnje primene antikorupcijskih zakona i potrebu za donošenjem novih. Prilikom razmatranja nacrt/predloga zakona Vlada i Narodna skupština treba da brižljivo razmotre korupcione rizike koje je uočila Agencija za borbu protiv korupcije, kao i problematične odredbe na koje ukazuju drugi nezavisni državni organi i da zatraže dodatna objašnjenja od resornog ministarstva o tome kako će rizici biti otklonjeni.
 - d. Potrebno je zakonski urediti i učiniti javnim **lobiranje** i svaki drugi **pokušaj uticaja na donošenje odluka** bilo da je ono usmereno ka izvršnim organima vlasti (ministri, gradonačelnici) ili na poslanike i odbornike u skupštinama i bilo da se vrši preko posrednika (profesionalne agencije, pravni zastupnici, savetnici funkcionera, bivši javni službenici itd.) ili da ga sprovede neposredno zainteresovana lica.
 - e. **Zapisnici i diskusije sa sednica Vlade** treba da **postanu po pravilu javni**; uz odluke o imenovanjima, razrešenjima, postavljenjima i predlaganju kadrovskih rešenja koja vrši Vlada treba objavljivati i **obrazloženje**; slično tome, Vlada treba da objavi **obrazloženje predloga** podzakonskih akata koje donosi (uredbe) i predloga zaključaka na osnovu kojih usvaja smernice, izveštaje, planove i slično;
 - f. na veb-sajtu Skupštine treba objavljivati sve upućene amandmane i razloge zbog kojih predlagač (najčešće Vlada) i skupštinski odbori prihvataju ili odbijaju amandmane;
 - g. treba zakonski urediti proces vođenja pregovora i javnost informacija **u vezi sa zaključivanjem međudržavnih sporazuma i kreditnih aranžmana**, tako da narodni poslanici i javnost mogu da sagledaju **da li su potencijalne koristi veće od štete koja nastaje zbog neprimenjivanja propisa o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**.
3. **Oprez pri regulatornim i finansijskim intervencijama:** Svaka regulatorna ili finansijska intervencija države, naročito kada utiče na privredu, stvara povećanu opasnost od nastanka korupcije. Zbog toga treba težiti da se ovakve intervencije čine samo kada su neophodne i uz primenu mera za zaštitu od korupcije, to jest, samo kada su unapred postavljeni jasni i relevantni kriterijumi za dodelu sredstava, kada su sve bitne odluke i dokumenti o nadzoru objavljeni i kada je obezbeđen nadzor nad postupanjem organa vlasti koji dodeljuju državnu pomoć i nadzor nad ispunjavanjem obaveza primalaca takve pomoći. Takođe bi trebalo nastaviti reformu propisa radi otklanjanja procedura koje bez opravdanog razloga opterećuju rad privrede i građana, što šireg korišćenja mogućnosti koje pružaju sredstva elektronske komunikacije i otvaranje baza podataka, prekinuti praksu privilegovanja privrednih subjekata kroz opraštanje ili preuzimanje dugovanja i objaviti jasnu računicu eventualnih koristi od finansijskih podsticaja kroz državnu pomoć naspram troškova koje ta pomoć podrazumeva.
4. **Strateški pristup u borbi protiv korupcije:** Skupština treba da redovno prati sprovođenje antikorupcijske strategije, Akcionog plana za poglavlje 23 pregovora sa EU, i drugih strateških akata Skupštine i Vlade (u vezi sa reformom pravosuđa, javne uprave, javnih nabavki, finansijskih istraga, finansijskih kontrola itd.) na osnovu

izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije i drugih nadležnih organa, da pokrene postupak za dopunu Strategije i Akcionog plana tamo gde ovi dokumenti nisu potpuni, gde su aktivnosti formulisane nedovoljno ambiciozno ili nedovoljno precizno, gde nije došlo do suštinskog napretka i pored toga što su mere realizovane i da pozove na **odgovornost rukovodioce organa koji nisu ispunili zadatke**. Akcione planove iz oblasti evropskih integracija treba koristiti kao podsticaj za ubrzanje reformi, a ne kao opravdanje za odlaganje ili nerešavanje problema koji su prepoznati u Srbiji a koje EU nije istakla kao prioritet. Ne bi smelo da se dogodi da Vlada postupa suprotno strateškim aktima koje je sama donela ili predložila – ukoliko će one biti tretirane kao neobavezujuće štivo, namenjeno samo za pokazivanje stranoj i domaćoj javnosti, bolje je ne trošiti energiju na njihovo donošenje.

5. **Reforma javnog sektora** treba da obuhvati, između ostalog i sledeće mere: donošenje Zakona o ministarstvima u kojem je podela nadležnosti isključivo u funkciji efikasnosti rada, a ne zadovoljenja potreba stranaka koje daju podršku Vladi; smanjenje **broja članova Vlade**; smanjenje ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji je u velikoj meri posledica partijskog zapošljavanja, na broj koji je uporediv sa evropskim državama slične veličine ali i mogućnostima budžetskog finansiranja, pri čemu treba voditi računa o tome da ne budu ugrožene prioritetne aktivnosti javne uprave, javnih službi i javnih preduzeća; prestanak prakse **povećavanja javnog sektora** nepotrebnim izmeštanjem poslova državne uprave u javne agencije i organizacione oblike sa nejasnim pravnim statusom; sprovođenje **analiza potreba** u celoj javnoj upravi i **objavljivanje nalaza**; preispitivanje aktuelnih sistematizacija radnih mesta i njihovo **usklađivanje sa stvarnim potrebama** organa za ispunjenje zakonskih zadataka a ne sa zatečenim stanjem; uvođenje **jasnih i objektivnih kriterijuma** za zapošljavanje i napredovanje, kao i ispitivanje stručnosti trenutno zaposlenih za poslove koje obavljaju; uvođenje mera za rešavanje sukoba interesa u javnim službama (zdravstvo, školstvo itd.), u organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja (zdravstveni i penzijski fond, NSZ) i u javnim preduzećima i kontrola sprovođenja takvih mera u organima državne uprave, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave; postavljanje rukovodstva javnih preduzeća i javnih službi **na osnovu sprovedenih konkursa** i kvaliteta predloženog programa rada; redovno razmatranje programa poslovanja javnih preduzeća i izveštaja o njihovoj realizaciji i dosledno sprovođenje zakonskih normi o odgovornosti direktora za neizvršenje programa i neobjavljivanje ovih dokumenata; jačanje organa koji vrše nadzor unutar izvršne vlasti, a naročito **budžetske inspekcije**.
6. **Puno poštovanje i jačanje položaja nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije**: Kao jedan od prvih zadataka, novi saziv Skupštine treba da temeljno razmotri godišnje izveštaje o radu Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana, Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, za 2014, 2015 i 2016. godinu, da obaveže Vladu da reši probleme na koje se u tim izveštajima ukazuje (npr. nepostupanje po obavezujućim rešenjima, nedovoljna ovlašćenja, neusaglašenost zakona). Između ostalog, trebalo bi usvojiti i predloge izmena Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje je predložila Vlada još 2011. godine (ili na osnovu tih predloga što pre formulisati nove), izmeniti Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i dopuniti Krivični zakonik krivičnim delima koja su sada u

posebnim propisima (suprotno dobroj praksi), te uvođenjem krivičnog gonjenja za lica koja ometaju prikupljanje dokaza u postupcima koje vode ovi organi. Propuštanje Skupštine da proveri poštovanje svojih zaključaka iz 2014, da donese zaključke povodom izveštaja nezavisnih organa 2015, da pozove na odgovornost članove Vlade koji nisu poštovali obavezujuća rešenja nezavisnih organa i da izabere nedostajuće članove odbora Agencije za borbu protiv korupcije negativno se odrazilo na ostvarivanje nadležnosti nezavisnih organa i nadzorne uloge Narodne skupštine.

7. Primena postojećih pravila i njihova dopuna tamo gde je potrebno, kako bi se obezbedio: potpuni **prekid prakse kupovine medijskog uticaja ili rasipanja javnih sredstava** kroz trošenje novca na promotivne akcije javnih preduzeća, ministarstava, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti, kao i kroz javne nabavke usluga informisanja čija je prevashodna svrha politička promocija; transparentno **utvrđivanje javnog interesa** koji treba da se ostvari kroz finansiranje medijskih sadržaja i **raspodela sredstava** za tu namenu; obezbeđivanje **javnosti medijskog vlasništva i drugih podataka koji mogu ukazivati na uticaj** na uređivačku politiku (npr. podaci o najvećim oglašivačima). Donošenje sveobuhvatnih i doslednih pravila o državnom i političkom oglašavanju, kroz izmene Zakona o javnim nabavkama, Zakona o oglašavanju, medijskih i izbornih propisa.
8. Obezbeđivanje pune primene i unapređenje **Zakona o javnim nabavkama** radi smanjenja korupcije u sve tri faze (planiranje – sprovođenje postupka – izvršenje ugovora), kao i primene pravila ZJN na javno –privatna partnerstva, kroz jačanje kapaciteta organa koji vrše nadzor, veću javnost svih podataka o trošenju budžeta, korišćenje elektronskih javnih nabavki, otklanjanje nepotrebnih uslova i drugih činilaca koji neopravdano umanjuju konkurenciju, unapređenje sistema zaštite prava, funkcionisanje sistema za prekršajno kažnjavanje, poništavanje i oglašavanje ništavim nezakonitih ugovora o javnim nabavkama i prekid prakse da se najveći infrastrukturni projekti sprovode bez primene ovog zakona.
9. **Dovršetak reforme pravosuđa:** Neophodno je unaprediti praksu objavljivanja podataka o tome **na koji način su primenjeni kriterijumi** za izbor i vrednovanje rada sudija i tužilaca u svakom konkretnom slučaju, budući da do sada objavljivani podaci o bodovanju kandidata ukazuju na nelogičnosti, kako bi i kandidati i javnost mogli da steknu utisak zasnovan na argumentima o tome zašto neki kandidati nisu ispunjavali uslove za izbor na funkciju, odnosno, u čemu su izabrani kandidati bili bolji od drugih. U rad pravosudnih organa Vlada, Skupština i političari ne treba da se mešaju ni tako što će sprečavati krivično gonjenje, ni tako što će tražiti da se neko krivično goni, a pogotovo ne saopštavanjem podataka o hapšenjima i krivičnim postupcima ili plasiranjem takvih podataka u odabrane medije. Treba obezbediti odgovornost sudija i javnih tužilaca za rad, kao i odgovornost članova VSS i DVT, u vezi sa čime je potrebna i izmena propisa. Treba obezbediti da broj javnih tužilaca i sudija koji se bave slučajevima teške korupcije bude primeren razmerama ovog oblika kriminala. Bez čekanja najavljenih ustavnih reformi koje će isključiti ministra pravde i predsednika skupštinskog odbora za pravosuđe iz sastava VSS i DVT, politički funkcioneri mogu da se odreknu učešća u radu ovog tela ili učešća u glasanju. Slično tome, Vlada i Skupština mogu da u praksi u potpunosti poštuju predloge VSS i DVT, čak i kada ih aktuelna ustavna norma ovlašćuje na drugačije postupanje.
10. **Veći broj prijavljenih i ispitanih slučajeva korupcije:** Budući da je glavni problem borbe protiv korupcije u Srbiji to što samo mali deo ovih krivičnih dela bude uopšte

prijavljen, potrebno je preduzeti mere da se to stanje izmeni. **Zakon o zaštiti uzbunjivača**, koji je donet iz tog razloga, nije doneo značajne promene, sudeći po statistikama prijavljene korupcije. Norme ovog zakona bi trebalo poboljšati, naročito u delu koji se odnosi na postupanje organa vlasti sa kojima su uzbunjivači podelili svoja saznanja o korupciji i drugim problemima. Radi ostvarivanja tog cilja takođe je potrebno umesto fakultativnog oslobađanja od kazne, propisati obavezno **oslobađanje od krivične odgovornosti** davaoca mita koji na drugačiji način nije mogao da ostvari svoja prava u razumnom roku i koji slučaj prijavi. Druga neophodna mera jeste znatno **aktivniji pristup** u ispitivanju korupcije od strane policije, tužilaštva i drugih organa. Javni tužioci treba da ispituju da li je postojala korupcija i pre nego što dobiju krivičnu prijavu – čitanjem javno dostupnih medijskih objava, proučavanjem objavljenih izveštaja državnih organa (npr. izveštaji DRI), na osnovu dostavljenih informacija o slučaju sumnje na korupciju (npr. od Agencije za borbu protiv korupcije i Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije) ali i na osnovu već utvrđenih obrazaca ponašanja (npr. na osnovu podataka o zloupotrebama sa građevinskim zemljištem ili javnim nabavkama u jednom gradu ispitati kakva je praksa u drugom gradu koji primenjuje iste propise). Treći set mera obuhvata **dopunu krivičnog zakonodavstva** radi efikasnijeg otkrivanja korupcije (npr. uvođenje „nezakonitog bogaćenja“ iz člana 20 Konvencije UN protiv korupcije), **korišćenje mehanizama za unakrsnu proveru imovine i prihoda** od strane Poreske uprave (ili zamenu tih mehanizama davno najavljenim „Zakonom o ispitivanju porekla imovine“), preciziranje ovlašćenja i obaveza Agencije za borbu protiv korupcije u **proveri tačnosti i potpunosti podataka o imovini i prihodima javnih funkcionera**, šire korišćenje **posebnih istražnih tehnika** i finansijskih istraga u otkrivanju korupcije, u skladu sa zakonom, pri čemu naročitu pažnju treba obratiti na pripremu sprovođenja novih zakonskih rešenja (od 1. marta 2018).

11. **Jasni i sveobuhvatni planovi rada, izveštaji o radu i njihovo razmatranje:** Vlada podnosi godišnje izveštaje o svom radu, ali oni nisu u potpunosti uporedivi sa planovima rada. Skupština bi trebalo da razmatra ove izveštaje, kao i izveštaje o završnom računu budžeta, što do sada nije bio slučaj. Pri razmatranju ovog izveštaja potrebno je utvrditi da li su ostvareni i nefinansijski indikatori iz programskog budžeta. Resorna ministarstva i Vlada treba da brižljivo razmatraju planove rada i izveštaje o radu javnih preduzeća i drugih institucija i da rezultate tog razmatranja učine dostupnim javnosti. S tim u vezi je i odavno najavljeno donošenje Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i dve prateće uredbe, do čega još uvek nije došlo.
12. **Jasna podela nadležnosti i ovlašćenja državnih organa za borbu protiv korupcije:** U tom smislu je naročito značajno urediti pitanje ovlašćenja Vladinog koordinatora za borbu protiv korupcije, ukoliko postoji namera da se taj koncept zadrži i ubuduće, obezbediti da **nema preklapanja nadležnosti** između Vladinog koordinacionog tela i Agencije za borbu protiv korupcije (kad je reč o prevenciji korupcije), odnosno policijske Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i bezbednosnih službi (kada je reč o otkrivanju korupcije).
13. Vlada treba da **redovno razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije** i da preduzima mere radi rešavanja problema na koje ti izveštaji ukazuju. Kada su izveštaji Saveta objavljeni, Vlada treba da javnosti predoči informacije o tome na koji način je postupila radi rešavanja sistemskih problema (npr. izmene propisa), rešavanja pojedinačnih problema (npr. ubrzanje ili zaustavljanje procedure, smena

odgovornih rukovodilaca, inspeksijska kontrola, krivična prijava) ili dalje provere činjenica.

14. **U vezi sa izborima i izbornom kampanjom** Vlada i Skupština treba da daju doprinos poštovanju postojećih pravila i njihovom poboljšanju. Između ostalog, to podrazumeva podršku sprovođenja temeljne kontrole finansijskih izveštaja i sprovođenje zakonskih mera protiv eventualnih prekršilaca. Podsećamo da su za poštovanje propisa u izbornoj kampanji nadležni sledeći organi, od kojih su neki samo delimično ispunili te obaveze tokom prethodnih izbornih ciklusa: Agencija za borbu protiv korupcije (u vezi sa finansiranjem kampanje i postupanjem javnih funkcionera u izbornoj kampanji, uključujući i razdvajanje državne od stranačke funkcije), Regulatorno telo za elektronske medije (u vezi sa narušavanjem ravnopravnosti pri oglašavanju i predstavljanju učesnika izbora u medijima i poštovanjem pravila o načinu, vremenu i mestu političkog predstavljanja), Državna revizorska institucija (u vezi sa korišćenjem javnih resursa tokom kampanje), javno tužilaštvo (u vezi sa zloupotrebom javnih resursa i davanjem mita u vezi sa glasanjem i mogućim krivičnim delima u vezi sa nezakonitim finansiranjem) i Fiskalni savet (u vezi sa predizbornim obećanjima koja mogu imati uticaja na fiskalnu ravnotežu). Sa žaljenjem konstatujemo da ni za predsedničke izbore 2017 nije formiran Nadzorni odbor Narodne skupštine, koji je obavezan na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika. Usled toga ni jedan državni organ nije pratio u dovoljnoj meri neke problematične pojave u kampanji. Zbog toga, Transparentnost Srbija smatra da bi ovaj odbor trebalo formirati odmah nakon izbora Vlade, kako bi mogao da obavi svoju funkciju u prvom sledećem izbornom procesu. Takođe smatramo da bi zakonski okvir za izbornu kampanju morao da se dopuni, pre svega kroz ograničavanje promotivnih aktivnosti javnih funkcionera u doba kampanje, kroz postavljanje pravila u vezi sa kampanjama koje treća lica vode u vezi sa izborima, omogućavanje javnosti podataka o finansiranju dok kampanja traje i uvođenje logičnijih pravila za dodelu budžetskih sredstava. Podsećamo da je Srbija dobila preporuke za izmenu i dopunu pravila od ODIHR i od TAIEK eskperta EU, da su već dva puta istekli rokovi za promene zakona iz domaćih strateških akata (kraj 2014. i kraj 2016), ali da problemi nisu rešeni.
15. **Promena Ustava** se trenutno planira u okviru evropskih integracija i radi jačanja nezavisnosti sudstva (izmena sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca); Međutim, dopuna najvišeg pravnog akta jeste potrebna i radi efikasnije borbe protiv korupcije, između ostalog, radi sužavanja preterano širokog imuniteta od krivičnog gonjenja, uređenja broja i položaja narodnih poslanika, uređenja statusa nezavisnih državnih organa, postavljanja brane za kršenje pravila o raspolaganju javnim finansijama kroz preterano zaduživanje i međunarodne ugovore, boljeg uređenja rešavanja sukoba interesa i davanja čvršćih garancija za javnost rada organa vlasti.

Transparentnost – Srbija

Beograd, 21.6.2017.