**Praćenje napretka u oblasti sprečavanja i rešavanja sukoba interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Republici Srbiji**

*Glavni nalazi i preporuke zajedničkog istraživanja organizacija Transparentnost Srbija, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Centar za primenjene evropske studije, u okviru koalicije prEUgovor*

*Beograd, oktobar 2016*

**Predmet istraživanja:** U procesu pridruživanja EU, kao jedna od preporuka Republici Srbiji za efikasniju borbu protiv korupcije, koja je predmet pregovora u okviru poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava), formulisano je i sledeće: „*Unaprediti zakonski i administrativni okvir za sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučaju kada sukob postoji. Osigurati dobro razumevanje ovog koncepta na svim nivoima.“* Ova preporuka je pretočena u tačku 2.2.3. Akcionog plana za to pregovaračko poglavlje i formulisane su aktivnosti koje treba da dovedu do ostvarivanja ovog cilja. Tri organizacije iz koalicije prEUgovor odabrale su da prate ovu temu u okviru istraživanja, zato što ona obuhvata unapređenje normativnog okvira, jačanje institucija, poboljšanje prakse u sprovođenju zakona, i unapređenje znanja i razumevanja teme sukoba interesa.

**Strateški akti:** Aktivnosti u okviru tačke 2.2.3, kao ni u drugim povezanim strateškim aktima koji su bitni za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa nisu dovoljno detaljni, precizni i ne pokrivaju sva bitna pitanja, tako da se može dogoditi da sve aktivnosti budu sprovedene a da to ne donese željene rezultate. Štaviše, tokom istraživanja došlo je do kvarenja ovog strateškog okvira, pomeranjem rokova za sprovođenje aktivnosti i smanjenjem obuhvata pojedinih mera koje su planirane u antikorupcijskoj strategiji iz 2013. To kao posledicu ima izostavljanje zaposlenih u javnom sektoru van administracije (javne službe, ustanove kulture, zdravstva i obrazovanja, javna preduzeća, preduzeća u javnoj svojini) iz domašaja planiranih mera. Zbog toga se preporučuje dopuna AP za poglavlje 23, AP za sprovođenje antikorupcijske strategije i drugih povezanih strateških akata, kako bi se stvorili uslovi da se oblast sukoba interesa normativno uredi na sveobuhvatniji i efikasniji način, da institucije dobiju potrebna ovlašćenja i resurse za obavljanje zakonskih zadataka i kako bi se javni funkcioneri, zaposleni u javnom sektoru i građani na pravi način upoznali sa sprečavanjem i rešavanjem sukoba javnog i privatnog interesa.

**Pravni okvir:** Pravni okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa čine brojni akti, počev od Ustava, preko procesnih zakona, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, sektorskih zakona (npr. o policiji, javnim nabavkama) do pravilnika i etičkih kodeksa. Pravni okvir se stalno razvija, ali nije ni sveobuhvatan ni dosledan. Mere za sprečavanje sukoba interesa ne obuhvataju sve zaposlene u javnom sektoru, pravila su u nekim slučajevima nedovoljna i podležu arbitrernoj oceni samog funkcionera/službenika ili nadzornog organa, a u drugim previše rigidna i ometaju rad organa vlasti. Mere za rešavanje sukoba interesa nisu u potpunosti razvijene, kao ni pravila o kontroli i sankcionisanju. Tokom istraživanja je došlo do određenih poboljšanja pravnog okvira, ali ne na planirani način, tako da problemi nisu rešeni. Naročiti problem predstavlja činjenica da nije izmenjen Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Preporučuje se da se ovaj zakon izmeni i to tako da reši sve probleme koji su identifikovani u praksi, što podrazumeva i značajne intervencije na aktuelnom nacrtu, koji je objavljen krajem septembra 2016. Takođe, pitanje sukoba interesa treba imati na umu i pri izmenama Ustava i brojnih drugih propisa, kao i ispunjavanja međunarodnih obaveza iz četvrtog kruga evaluacije GRECO (rok do kraja 2016), u čijem fokusu su sudije, tužioci i narodni poslanici.

**Institucije:** Za primenu pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa zadužena je Agencija za borbu protiv korupcije, ali i brojni drugi organi (npr. Visoki savet sudstva, Visoki službenički savet), pojedinci i i službe unutar institucija (npr. „neposredno pretpostavljeni“, „rukovodilac organa“, „sektor unutrašnje kontrole“ i slično). Iako je u strateškim aktima uočena potreba za unapređenjem kapaciteta Agencije i drugih organa, do toga nije došlo u značajnijom meri. Ovlašćenja Agencije nisu dovoljna za optimalni nivo efikasnog postupanja, kao ni resursi kojima raspolaže. Veliki problem predstavlja to što nema vidljivog napretka u pogledu jačanja institucionalnog okvira za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa kod javnih službenika, kao ni onog koji se odnosi na specifične postupke (npr. za javne nabavke). Zato je potrebno jasnije definisati nadležnosti Agencije, obezbediti da broj zaposlenih odgovara zadacima koje treba da obavi, da bude adekvatno povezana sa drugim državnim organima i da se pravovremeno postupa po njenim izveštajima, prijavama i preporukama. U pogledu sprečavanja i rešavanja sukoba interesa kod zaposlenih u javnom sektoru, treba jasno propisati ko je odgovoran da proverava poštovanje pravila i utvrditi savetodavnu ili nadzornu ulogu Agencije, radi postizanja veće doslednosti postupanja.

**Dobro razumevanje:** Sukob interesa se često izjednačava ili meša sa drugim sličnim pojavama poput kumulacije javnih funkcija, neprijavljivanja imovine, vršenja javne funkcije i vlasništva nad privatnim privrednim subjektom ili zloupotrebom javne funkcije. Problem u razumevanju nastaje i usled toga što se sukob interesa drugačije definiše u raznim propisima i što su za primenu normi o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa nadležni različiti organi, a da pri tom nije utvrđena ni „krovna“ nadležnost jednog od njih (npr. Agencije za borbu protiv korupcije). Zbog toga je potrebno uskladiti definicije „sukoba interesa“ u različitim aktima u kojima se on pominje (pre svega u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i u Zakonu o javnim nabavkama) i obezbediti da se ne poklapaju nadležnosti između različitih organa koji imaju mandat da se bave rešavanjem sukoba interesa. Pošto se najveći broj utvrđenih slučajeva nepotizma i poslovanja sa privrednim subjektima u vlasništvu povezanih lica dešava na lokalnom nivou, potrebno je uvesti kontinuirane obuke lokalnih javnih funkcionera, javnih službenika i odbornika lokalnih skupština, posebno kroz rad etičkih odbora koji su svojevremeno uspostavljeni u velikom broju JLS, kako bi bili uključeni u prevenciju i sprečavanje sukoba interesa.

**Obuke:** Akcioni plan za poglavlje 23 i Strategija za borbu protiv korupcije predviđaju obuke državnih službenika i javnih funkcionera kao sredstvo za prevazilaženje problema nepoznavanja ili nerazumevanja koncepta sukoba interesa i uloga koje organi, funkcioneri i službenici imaju u njegovoj prevenciji, sprečavanju i rešavanju. Međutim, aktivnosti su planirane uglavnom tek nakon izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Već godinama postoje obuke državnih službenika o sukobu interesa (u Službi za upravljanje kadrovima), ali je broj obučenih u velikoj nesrazmeri sa brojem obveznika. Tako se u prvom izveštaju o sprovođenju AP 23 iz 2016 pominje samo jedna obuka sa devet polaznika, iako u Srbiji ima nekoliko desetina hiljada javnih funkcionera i isto toliko državnih službenika u republičkoj administraciji. Ni broj obuka koje organizuje Agencija nije dovoljan, a pitanju rešavanja sukoba interesa nije dato dovoljno prostora ni u do sada objavljenim vodičima za funkcionere i edukativnim materijalima.

**Postupci:** Kada je sukob interesa već nastao, organi javne vlasti na raspolaganju imaju mogućnost njegovog sankcionisanja kroz disciplinski, prekršajni ili krivični postupak. Neke od sankcija su osobene, poput preporuke o razrešenju sa javne funkcije, javnog objavljivanja odluke o povredi zakona i mera upozorenja. Disciplinska odgovornost je predviđena za sudijski i tužilački posao, ali i za zaposlene u državnoj upravi, vojsci i policiji. Krivična dela koja mogu biti uzrokovana sukobom interesa su određena kako Krivičnim zakonikom (zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, zloupotreba službenog položaja, kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika, nesavestan rad u službi, pronevera, prevara u službi, trgovina uticajem, primanje i davanje mita i sl. ), ali i posebnim zakonima, poput Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (neprijavljivanje imovine i davanje lažnih podataka o imovini).

**Primena pravila (Zakon o Agenciji):** U 2015. je registrovano 203 prijava zbog mogućeg kršenja pravila o sukobu interesa. Agencija je izrekla 60 mera u slučajevima utvrđenog sukoba interesa što na 47.500 funkcionera deluje kao zanemarljiv broj (svega za 0,12%), pogotovo kada se stavu u kontrast spram konstatacija iz strateških akata o tome da je sukob interesa ozbiljan problem. Stanje nije mnogo bolje ni kada je reč o prekršajnoj odgovornosti. Kazne koje se izriču protiv funkcionera zbog kršenja pravila iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kreću se oko zakonskog minimuma (polovina slučajeva), ili se izriče samo sudska opomena (jedna trećina). U nekoliko slučajeva je evidentirano odugovlačenje od strane nadležnih sudskih organa, što dovodi do zastarevanja.

**Primena pravila (drugi propisi):** Podaci o primeni zakona su ograničeni i nesistemtizovani. Primera radi, u 2015. je bilo tek dvoje javnih tužilaca koji su kažnjeni zbog kršenja načela nepristrasnosti i ugrožavanja poverenja građana u javno tužilaštvo, a i tu je kazna bila relativno blaga. Stanje nije bolje ni sa primenom pravila o sukobu interesa državnih službenika. Prema podacima Visokog službeničkog saveta za prošlu godinu, o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika, pokrenuta su samo tri disciplinska postupka u vezi sa slučajevima kršenja pravila o sukobu interesa (u odnosu na 48 hiljada zaposlenih u ministarstvima).

**Praćenje primene:** Praćenje primene pravila o sukobu interesa je sastavni deo preporuke iz Skrining izveštaja i planiranih aktivnosti u Akcionom planu za poglavlje 23. Obaveza izveštavanja za nadležne organe se uspostavlja tek od trenutka usvajanja novih rešenja o sprečavanju sukoba interesa državnih službenika. Usled toga, dosadašnje nedovoljno i nesistematično izveštavanje o sukobu interesa još uvek ne predstavlja povredu obaveza koje je Srbija preuzela u okviru pregovora se EU. Međutim, nepostojanje sistemskog praćenja i izveštavanja stanja u ovoj oblasti negativno utiče i na druge planirane reforme – izmene zakonskog okvira, planiranje odgovarajućih administrativnih kapaciteta, obuke i aktivnosti usmerene ka javnosti, u cilju boljeg razumevanja pojma sukoba interesa. Detaljnije i razumljivije izveštavanje o sukobu interesa je potrebno i kada je reč o pravosuđu (a ne samo državnoj upravi), budući da je jedan od ciljeva pregovora u okviru Poglavlja 23 uspostavljanje nepristrasnosti i nezavisnosti pravosuđa (što uključuje odsustvo sukoba interesa). Pored uspostavljanja periodične, sistematične, jednoobrazne i razumljive evidencije o slučajevima sprečavanja i rešavanja sukoba interesa, kao i kažnjavanja u slučaju kršenja pravila, potrebno je obezbediti da ti podaci takođe budu dostupni javnosti i da se koriste kod izmena propisa, planiranja resursa, u edukaciji i u komunikaciji sa novinarima, civilnim društvom i građanima.