



Beogradski
centar za
bezbednosnu
politiku



Praćenje napretka u oblasti sprečavanja i rešavanja sukoba javnog i privatnog interesa

kod javnih funkcionera i javnih službenika u Republici Srbiji

oktobar 2016

Izradu izveštaja podržala je Vlade Kraljevine Norveške u okviru institucionalne podrške koaliciji prEUgovor. Gledišta i analiza koji su izneti u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno gledišta Vlade Kraljevine Norveške ili bilo koje druge povezane organizacije.

Izdavač i autori

Ova analiza je nastala kao plod istraživanja tri organizacije, okupljene u okviru koalicije nevladinih organizacija „prEUgovor“ – Transparentnost – Srbija, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Centar za primenjene evropske studije. Koalicija prEUgovor posvećena je nadgledanju sprovođenja politika iz oblasti pravosuđa i osnovnih prava (Poglavlje 23) i pravde, slobode i bezbednosti (Poglavlje 24). Ova grupa NVO predlaže mere za unapređenje stanja, koristeći proces EU integracija za ostvarenje suštinskog napretka u daljnjoj demokratizaciji Srbije. Koalicija deluje od maja 2013.

Autori istraživanja su:

Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija (uvod, pravni okvir, institucionalni okvir)

Sofija Mandić, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (praksa)

Miodrag Milosavljević, Centar za primenjene evropske studije (dobro poznavanje)

Donator

Izradu izveštaja podržala je Vlade Kraljevine Norveške u okviru institucionalne podrške koaliciji prEUgovor. Gledišta i analiza koji su izneti u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno gledišta Vlade Norveške ili bilo koje druge povezane organizacije.

Sadržaj	
Izdavač i autori	2
Donator	2
1. Uvodne napomene	4
Sukob interesa	4
Sukob interesa kao antikorupcijska tema	5
Predmet istraživanja	6
2. Opis stanja	7
2.1. Pravni okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa	7
Opis	7
Opšta ocena	7
Strateški akti i državni planovi	8
Međunarodne obaveze.....	8
Razvoj situacije tokom istraživanja	9
Promene u odnosu na preporuku iz AP 23	12
2.2. Institucionalni kapaciteti za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa.....	13
Opis institucionalnog okvira za sprečavanje sukoba interesa.....	13
Strateški akti i državni planovi	13
Kapaciteti Agencije.....	16
Razvoj situacije tokom istraživanja	17
2.3. Dobro razumevanje sukoba interesa	19
2.4. Praksa u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa	20
Opis stanja: sankcionisanje sukoba interesa u organima javne vlasti	20
Primeri raspoloživih podataka	21
3. Pregled stanja o sprovođenju preporuke iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i predloženi indikatori za praćenje preporuke	24
4. Zaključci i preporuke	33
4.1. Strateški okvir.....	33
4.2. Pravni okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa	33
4.3. Institucionalni kapaciteti za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa.....	34
4.4. Dobro razumevanje sukoba interesa	34
4.5. Praksa u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa	35
5. Izvori.....	36

1. Uvodne napomene

Sukob interesa

Tema ovog istraživanja u najširem smislu jeste **sukob javnog i privatnog interesa u Republici Srbiji**. „Sukob interesa“ je pojam koji se definiše na razne načine, koji međusobno imaju dosta sličnosti ali i neke razlike. Prema definiciji koju promovise OECD, kada govori o sukobu interesa u javnom sektoru, što je bila i naša tema, „*sukob interesa podrazumeva sukob između javne dužnosti i privatnog interesa koju ima javni službenik, pri čemu njegov privatni interes može neprimereno da utiče na vršenje službenih dužnosti i obaveza.*“

Sukob interesa je u Republici Srbiji na velika vrata ušao u propise 2004. prvo kao zakonska, a od 2006. i kao ustavna kategorija. U Zakonu koji u poslednjih osam godina definiše šta je sukob interesa, kaže se da je to: „*situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na postupanje funkcionera u vršenju javne funkcije odnosno službene dužnosti, na način koji ugrožava javni interes.*“

Iz ove definicije se ujedno izdvajaju tri oblika sukoba interesa koji se najčešće mogu pronaći u teoriji i u propisima. To su *stvarni, potencijalni i prividni* sukob interesa.

Sukob interesa je *situacija* iz koje može da proistekne mnogo toga lošeg, uključujući korupciju i druga ozbiljna krivična dela. Međutim, sam po sebi, sukob interesa nije krivično delo ni prestup. On često nastaje ne samo bez krivice, već i bez želje, volje ili bilo kakve mogućnosti javnog službenika da spreči njegov nastanak. Kažnjiv, a u svakom slučaju moralno problematičan je propust službenika da sukob interesa ne proba da izbegne, prijavi, otkloni i na drugi način razreši u javnom interesu.

Stvarni ili, kako se još naziva, aktuelni sukob interesa je uvek u vezi sa nekim konkretnim odlučivanjem. Na primer, direktor će biti u *stvarnom* sukobu interesa u momentu kada odlučuje da li će da zaključi ugovor u ime javnog preduzeća sa firmom čiji je vlasnik njegov rođak, poverilac ili prijatelj. Takav sukob interesa postoji bez obzira na to da li će na kraju zaključiti ugovor upravo sa tom firmom, jer proizlazi iz činjenice da se nalazi u situaciji u kojoj treba da vaga između interesa povezanih lica i javnog interesa.

Potencijalni sukob interesa *nije u vezi sa konkretnim odlučivanjem*. Primera radi, ako je ministar poljoprivrede vlasnik hladnjača za skladištenje bobičastog voća, on će biti u potencijalnom sukobu interesa zbog činjenice da ministarstvo kojim rukovodi donosi neke od propisa koji se odnose na otkup i izvoz tog voća, dodeljuje subvencije u poljoprivedi i rukovodi inspekcijom koja kontroliše rad hladnjača. Taj potencijalni sukob interesa prerašće u stvarni u momentu kada ministar donosi neku od pomenutih odluka, što će se verovatno dogoditi nekoliko puta godišnje. Međutim, neki potencijalni sukobi interesa možda nikad neće prerasti u stvarni. Na primer, to će biti situacija iz primera direktora javnog preduzeća ukoliko se firma njegovog rođaka, poverioca ili prijatelja nikada i ne javi na tender.

Sukob interesa može biti *prividan* na mnogo načina. Naime, u pitanju su situacije kada nema ni potencijalnog ni stvarnog sukoba interesa, ali se iz nekog razloga čini (kolegama, javnosti, medijima) kao da sukob interesa postoji. Na primer, to mogu biti situacije kada postoji zabluda o identitetu – kada se na konkurs za posao u opštinskoj službi javi kandidat koji nosi isto retko prezime kao i predsednik konkursne komisije, ali oni nisu ni u kakvom srodstvu. Ili, na primer, ukoliko bi ministar poljoprivrede iz gornjeg primera u prošlosti bio vlasnik hladnjača, ali ih je u međuvremenu prodao. Direktor javnog preduzeća će biti u prividnom sukobu interesa kada firma njegovog rođaka dostavi ponudu za usluge popravki službenih automobila, ali, na primer, o tome da li će ta nabavka biti prihvaćena u

stvari ne odlučuje direktor javnog preduzeća već, na primer, posebna komisija Vlade koja to radi za sva javna preduzeća.

Funkcioner ili službenik koji je u aktuelnom sukobu interesa mora da preduzme sve što je potrebno (čak i kada nije propisana posebna procedura) da bi se situacija u kojoj se našao razrešila u korist javnog interesa. Onaj ko se nalazi u potencijalnom sukobu interesa, možda će morati da ga otkloni (npr. ako je zakonom već zabranjen rad kod drugog poslodavca), a u svakom slučaju da se uzdrži od radnji koje će sukob interesa aktuelizovati. Kada je sukob interesa prividan, onda treba da upozna javnost i nadređene u čemu se sastoji ta prividnost, i sve drugo što će očuvati integritet postupka odlučivanja, ugled javne funkcije i organa u kojem se ona vrši.

Pravila o sukobu interesa se donose radi postizanja nekoliko ciljeva. Pre svega, kako bi se smanjio broj prilika da sukob interesa uopšte nastane. Takve su, na primer, norme koje zabranjuju funkcionerima i službenicima da obavljaju dodatne poslove, da primaju određene vrste poklona, da budu članovi upravljačkih tela u pravnim licima, itd.

Pošto verovatno nije moguće, a u svakom slučaju nije smisljeno, zabraniti funkcionerima ili službenicima sve aktivnosti koje mogu da ih izlože sukobu interesa pri odlučivanju, postavljaju se i druga pravila, o tome kako razrešiti neki konkretan sukob interesa koji je već nastao. Tome, na primer, služe norme o obaveznom izuzeću.

Pored ovih osnovnih, pravila o sukobu interesa mogu se odnositi i na druga pitanja, npr. u vezi sa traženjem saveta, u vezi sa obelodanjivanjem stvarnih i mogućih sukoba interesa nadzornom telu i drugo. Posebnu celinu obično čine norme o nadzoru, postupanju u slučaju povrede pravila i kaznama – krivičnim, prekršajnim, disciplinskim, moralnim, političkim, itd. U svakom slučaju, ono što je predmet eventualnih kazni nije sama činjenica da je sukob interesa nastupio, već to što je službenik ili funkcioner propustio da učini neku svoju dužnost – npr. tako što je nije odbio da primi zabranjeni poklon, obavlja neki dodatni posao, nije saopštio da je povezan sa strankom u postupku, nije dostavio izveštaj o imovini i prihodima ili nije naveo neki podatak u izveštaju, itd.

Sukob interesa kao antikorupcijska tema

Sukob interesa se s pravom povezuje sa korupcijom, ali se greškom izjednačava sa njom. Da bi bilo korupcije mora prethodno da postoji neki sukob interesa (nužni preduslov). Korupcija se, kao lukrativni vid kriminala uvek dešava radi ostvarivanja neke direktne ili posredne (npr. nanošenje štete drugome) koristi, materijalne ili nematerijalne. Drugim rečima, postoji neki privatni interes koji javni funkcioner ili službenik zadovoljava koruptivnim aktom, očekuje da će ga zadovoljiti u budućnosti ili vraća neki dug iz prošlosti. Taj privatni interes se nalazi u sukobu sa njegovom službenom dužnošću da nepristrasno donese odluku.

S druge strane, kao što je već navedeno, sukob interesa ne mora da se razvije u korupciju. To se neće dogoditi ako se sukob razreši u korist javnog interesa, šta god da je tome razlog – visoki moralni standardi pojedinca, pretnja kaznom, nadzor pretpostavljenog i drugih državnih organa ili izloženost pogledu javnosti. Naravno, postoje i brojne situacije u kojima je potrebno dobro znanje i pažnja da se prepozna da li sukob interesa postoji ili ne i da li je on doveo do nekih štetnih posledica, zato što funkcioneri i službenici nekada neće biti spremni da priznaju njegovo postojanje, zato što će olako smatrati da na njihovo odlučivanje ta situacija nije imala nikakvog uticaja ili zato što nisu ni svesni uzročno – posledičnih veza u odnosima koje imaju sa drugima i uticaja tih veza na odlučivanje.

Generalno, postoji trend da se sve više pažnje posvećuje merama koje imaju za cilj da spreče da do sukoba interesa dođe ili aktivnostima radi otkrivanja i kažnjavanja štetnih posledica do kojih je došlo usled nerazrešenog sukoba

interesa. Deo priče koji je najbitniji, razrešenje sukoba interesa koji pretil javnom, često nije u središtu pažnje zakonodavaca, medija i kontrolnih organa.

Zato zvanični izveštaji i medijski napisi o primeni ovih pravila redovno obiluju podacima o tome koliko je funkcionera prijavilo svoju imovinu i prihode i šta se u tim izveštajima može pronaći; da li primljeni pokloni premašuju zakonski maksimum, da li je funkcioner tražio saglasnost za obavljanje dodatnog posla i slično. Podataka o tome kako su pravila uspešno primenjena, a sukob interesa izbegnut, gotovo da nigde i nema.

Da bi zabuna bila veća, mediji, javni funkcioneri, građani pogotovo, ali i mnogi pravnici, mešaju pojmove sukoba interesa i kumulacije funkcija, izjednačavaju sukob interesa sa gotovom zloupotrebom, proglašavaju kršenje nekih preventivnih pravila (npr. nepodnošenje izveštaja o imovini) sukobom interesa i slično.

Pored zabuna koje su posledica neznanja, postoje i one koje su posledica okolnosti da je jezičko značenje pojma „sukob interesa“ šire od onog koje je predmet antikorupcijske regulative. Naime, sukob interesa o kojem ovde govorimo jeste u stvari sukob *javnog* i *privatnog* interesa koji postoji kod *konkretnog* donosioca odluke. S druge strane, postoje mnogobrojni slučajevi gde se u sukobu nalaze dva privatna interesa (firme koje se nadmeću na tržištu) ili dva javna interesa (npr. opštine koje se nadmeću u privlačenju preduzetnika). Slično tome, stalno su sukobljeni i partikularni interesi političkih stranaka (ti interesi su često predstavljeni javnosti kao da su opšti). U takvim slučajevima postoje suprotstavljeni interesi i sukobljavanje više aktera. Radi boljeg razumevanja treba naglasiti da u kontekstu borbe protiv korupcije ne govorimo o takvim pojavama, već o privatnom interesu donosioca odluke u javnom sektoru koji je u suprotnosti sa dužnošću tog lica da se stara o javnom interesu.

Najzad, na početku treba istaći da se sukob interesa i njegovo sprečavanje i rešavanje mogu izraziti i drugim pojmovima, kao što su „razlozi za obavezno izuzeće“, „nespojivost“, „razlozi koji utiču na odlučivanje“ i drugo.

Predmet istraživanja

Iako smo tokom istraživanja težili da obuhvatimo sva najvažnija pitanja u vezi sa sukobom interesa i razvoj situacije tokom sprovođenja istraživanja, po prirodi delovanja koalicije prEUgovor, posebno smo usmerili pažnju na ona pitanja iz domena sukoba interesa koja su se našla u fokusu tekućih evropskih integracija Srbije.

U tom smislu, na početku istraživanja za analizu i praćenje, odabrana je preporuka iz eksplanatornog skrininga, prema kojoj treba „*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 poglavlje 23 pretpristupnih pregovora, gde je razrađena kroz aktivnosti koje treba sprovesti. Razlog za odabir ove preporuke jeste to što ona obuhvata unapređenje normativnog okvira, poboljšanje prakse u sprovođenju zakona, i unapređenje znanja o temi sukoba interesa.

Na žalost (zbog slabe dinamike reformi u Srbiji), a na korist čitalaca ove publikacije, ona ima širi obuhvat nego što je originalno planirano. Naime, okolnost da veliki deo planiranih aktivnosti iz ove tačke AP 23 nije sproveden na vreme ili u dovoljnoj meri, dala nam je prostora i vremena da se u istraživanju bavimo i pojedinim povezanim pitanjima.

Tako smo, pored analize i praćenja aktivnosti u okviru ove tačke Akcionog plana, pažnju posvetili i drugim tačkama iz AP 23 (deo o korupciji), ali i drugim strateškim aktima (akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije) i drugim značajnim propisima o čijim izmenama ili sprovođenju ovi strateški akti ne govore mnogo (Ustav, Zakon o opštem upravnom postupku). Takođe, generalno je pristup bio takav da smo se trudili da obuhvatimo ona pitanja kod kojih je tokom sprovođenja istraživanja bilo nekih promena, makar na normativnom nivou. Usled toga, u fokusu istraživanja su se našli propisi koji se odnose na javne funkcionere i javne službenike, dok je nešto manje

pažnje posvećeno pitanju propisa i primene normi o sukobu interesa u pravosuđu, pojedinim javnim službama i javnim preduzećima. O sukobu interesa koji se odnosi na pojedine specifične profesije unutar javnog sektora (policija), ili u pojedinim postupcima (javne nabavke), više se može čitati u analizama koje su izradili Beogradski centar za bezbednosnu politiku, odnosno Centar za primenjene evropske studije.

Istraživanje se odnosi na period od objavljivanja eksplanatornog skrininga za poglavlje 23 u procesu pridruživanja EU, sa fokusom na 2015. i 2016. godinu

U ovoj analizi se koriste delovi posebnih analiza TS, BCBP i CPES koje su nastale u okviru istog projekta, kao i drugi dokumenti, uz navođenje izvora. Bićemo Vam zahvalni ako nam ukažete na eventualne nepotpunosti ovog dokumenta, kao i na sugestijama za nastavak rada.

2. Opis stanja

2.1. Pravni okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa

Opis

Pravni okvir za prevenciju sukoba javnog i privatnog interesa u Republici Srbiji čine Ustav (norme o nespojivosti funkcija i o „zabrani sukoba interesa“), odredbe ratifikovanih antikorupcijskih međunarodnih konvencija (Konvencija UN protiv korupcije), brojni zakoni koji uređuju osnivanje državnih organa, regulatornih tela i drugih oblika organizovanja javnog sektora (pojedini uslovi u pogledu odsustva sukoba interesa koje moraju ispunjavati njihovi rukovodioci), sudski i upravni procesni zakoni (norme o isključenju i izuzeću, kao načinu da se sukob interesa razreši kao i o posledicama nerešavanja sukoba interesa), Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (koji uređuje sprečavanje sukoba interesa kod nosilaca javnih funkcija kao i postupanje javnih funkcionera koji imaju sukob interesa u odlučivanju), zakoni koji uređuju prava i obaveze državnih službenika i pojedinih drugih zaposlenih u javnom sektoru (npr. u organima lokalne samoprave, u policiji), zakoni koji uređuju sukob interesa u vezi sa pojedinim aktivnostima organa vlasti (npr. javne nabavke), podzakonski akti koji su na osnovu njih doneti, Etički kodeks državnih službenika (donet na osnovu zakonskog ovlašćenja, čije se kršenje kažnjava na osnovu zakona), interni akti pojedinih organa vlasti i etički kodeksi čije kršenje ne povlači sa sobom pravne posledice (npr. većina etičkih kodeksa ponašanja funkcionera i službenika lokalne samouprave). Sprečavanje i rešavanje sukoba interesa su takođe predmet strateških akata, od kojih su neki doneti u formi obavezujuće odluke Narodne skupštine (Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije).

Opšta ocena

Pravni okvir u oblasti prevencije i rešavanja sukoba interesa koji u Srbiji postoji od uspostavljanja ustavnog načela podele vlasti, značajno se razvio nakon 2004. godine, ali i dalje nije potpun niti dosledan. Postoje pravila o obaveznom i fakultativnom izuzeću u upravnom i sudskom postupku, kao i u nekim posebnim postupcima (npr. javne nabavke) u slučaju srodničke i drugih oblika povezanosti između donosilaca odluke i lica na čija interese ta odluka utiče, kao i zabrane, ograničenja i obaveze za javne funkcionere i državne službenike koje imaju za cilj da onemoguće do sukoba interesa dođe. Tim merama nisu obuhvaćeni svi zaposleni u javnom sektoru, odnosno sve osobe koje po nekom osnovu donose odluke u organima vlasti. U nekim slučajevima su pravila nedovoljna i njihova primena podleže arbitrarnoj oceni samog funkcionera/službenika ili nadzornog organa, a u drugim situacijama su pravila

previše rigidna i postavljaju zabrane odlučivanja koje nisu od koristi za javni interes. Zakoni novijeg datuma, uključujući i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (koji se odnosi na javne funkcionere), posvećuju više pažnje sprečavanju nego rešavanju sukoba interesa.

Propisi ne daju dovoljno garancija da će prevencija sukoba interesa biti obezbeđena kroz delotvoran nadzor nadležnog organa ili rukovodioca. U tom pogledu, stanje je najbolje kada je reč o nosiocima funkcija u pravosuđu, izvršnoj vlasti, direktorima javnih preduzeća i nosiocima izvršnih funkcija u teritorijalnoj autonomiji i lokalnoj samoupravi, koji su u obavezi da podnose izveštaje o imovini i prihodima i gde postoji obaveza da jedan deo tih izveštaja Agencija za borbu protiv korupcije obuhvata svojim planovima kontrole. Stanje je lošije kada je reč o drugim javnim funkcionerima koji su obuhvaćeni zabranama, obavezama i ograničenjima iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (npr. opštinski odbornici, članovi nadzornih i upravnih odbora pojedinih javnih preduzeća i ustanova), ali ne moraju da podnose izveštaje o imovini i prihodima sve dok Agencija to ne zatraži od njih. Iza njih su državni službenici i službenici u organima APV i lokalnih samouprava, za koje važe brojna zakonska ograničenja i obaveze, ali nije uspostavljen sistem za proaktivnu proveru poštovanja tih pravila. Na kraju, u mnogim javnim službama, ustanovama i preduzećima u državnom vlasništvu, pravila o sprečavanju sukoba interesa nisu ni propisana.

Pravila su uglavnom jasna u pogledu toga ko treba da razreši sukob interesa, koje su dužnosti javnih funkcionera i službenika i kakve mogu biti posledice u slučaju kršenja tih pravila po samo službeno lice i po odluku koja je doneta u sukobu interesa. Međutim, problem može biti utvrđivanje da li je uopšte postojao sukob interesa koji je trebalo prijaviti i razrešiti (postojanje privatnog interesa ili povezanosti u konkretnom slučaju). Odluku kojom se rešava sukob interesa donosi hijerarhijski viši službenik, odnosno organ, ili kolegijalno telo. Propisi ne daju dovoljno garancija da će sukob interesa biti uočen, ako ga funkcioner/službenik sam ne prijavi, pa samim tim ni da će biti pravovremeno rešen u javnom interesu.

Suštinska razlika u pristupu rešavanju sukoba interesa koju je doneo Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, u odnosu na „stare“ procesne zakone, jeste to što ovde o rešavanju sukoba interesa i ispravnosti postupanja funkcionera odlučuje i savetuje spoljni organ. Takođe, u određenoj meri je drugačije i to što je kao posledica određena ništavost akta donetog u sukobu interesa, kao i okolnost da je krug navedenih razloga zbog kojih se može isticati povreda propisa širi. U pogledu posledica sukoba interesa, sličan koncept usvaja i Zakon o javnim nabavkama.

Strateški akti i državni planovi

Antikorupcijska strategija i drugi strateški dokumenti uočavaju potrebu za unapređenjem pravnog okvira za sprečavanje sukoba interesa, i potrebu da se ovom pitanju posveti više pažnje u primeni zakona (u odnosu na kumulaciju funkcija i mere prevencije), ali se iz njih ne može u potpunosti sagledati u kojem pravcu bi se reforme odvijale ni koje sve probleme bi trebalo rešiti izmenama propisa. Akcioni plan za poglavlje 23 EU integracija (usvojen u aprilu 2016) i revidirani akcioni plan za sprovođenje antikorupcijske strategije (jul 2016) problemu prevencije sukoba interesa pristupaju značajno uže nego antikorupcijska strategija i njen izvorni akcioni plan iz 2013, izostavljajući van domašaja zaposlene u javnom sektoru van administracije (javne službe, ustanove kulture, zdravstva i obrazovanja, javna preduzeća, preduzeća u javnoj svojini).

Međunarodne obaveze

Uređivanje sprečavanja i rešavanja pojedinih oblika sukoba interesa je međunarodna obaveza Srbije, na osnovu Konvencije UN protiv korupcije i antikorupcijskih konvencija Saveta Evrope. Trenutno je najaktuelnija potreba da se zakonodavstvo i praksa postupanja usaglase sa međunarodnim standardima, na osnovu preporuka četvrtog kruga

evaluacije GRECO, a u vezi sa radom sudija, javnih tužilaca i narodnih poslanika (rok za izveštavanje o realizaciji preporuka je 31.12.2016). Između ostalog, tu je reč o pitanju definicije sukoba interesa, etičkim kodeksima, praćenju poštovanja pravila od strane Agencije i otklanjanju pojedinih vidova sukoba interesa. Preporuke GRECO ostavljaju određeni prostor za uređivanje materije sukoba interesa na različite načine. S obzirom na prirodu odlučivanja, može se pretpostaviti da će najizazovnije biti pitanje prijavljivanja i rešavanja sukoba interesa koji o konkretnim pitanjima o kojima odlučuju narodni poslanici. Gotovo da ne postoji praksa primene propisa u vezi sa njihovim radom.

Razvoj situacije tokom istraživanja

U posmatranom periodu pravni okvir jeste izmenjen, što je dovelo do izvesnog unapređenja. Međutim, izmene **nisu izvršene u skladu sa planskim dokumentima**, usled čega su najznačajniji problemi i dalje ostali nerešeni.

Ustav Republike Srbije nije menjan, a rad skupštinske radne grupe za reformu političkog sistema nije doneo rezultate. Izmene Ustava se planiraju u Akcionom planu za poglavlje 23 do kraja 2017. One treba da se zasnivaju na mišljenju Venecijanske komisije, tako što bi bila otklonjena mogućnost nastanka nekih oblika sukoba interesa ministra pravde i predsednika skupštinskog odbora za pravosuđe, koji proizlaze iz činjenica da su oni trenutno i članovi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca po svojoj funkciji.

Novi **Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije** je došao tek do faze nacрта, koji je objavljen na kraju septembra 2016, iako je originalno (2013) planirano da izmene budu dovršene do kraja 2014. godine. Javna rasprava o nacrtu je otvorena do 15. novembra 2016. Rad radne grupe Ministarstva pravde, u čijem sastavu je značajno bila zastupljena Agencija, sve vreme je bio opterećen lošim odnosima između ove dve institucije, koji se mogu povezati sa različitim viđenjem uloge Ministarstva/Vlade u koordinaciji borbe protiv korupcije, stepenom nezavisnosti i ovlašćenja nezavisnih organa a naročito postupkom koji Agencija vodi zbog mogućeg sukob interesa ministra pravde (čiji je mandat istekao u avgustu 2016). Proces izrade akta se nakon raspisivanja izbora u februaru 2016, odvijao uglavnom kroz bilateralne konsultacije predstavnika pojedinih organa, a ne sastanke radne grupe. Pored toga, u samom zakonu postoje brojna pitanja za koja nije lako pronaći odgovarajuće rešenje. Donošenje ovog zakona je najavljeno kao prioritet u ekspozeu predsednika Vlade (avgust 2016), gde je takođe istaknuto da postoje različita mišljenja između izvršne vlasti i Agencije o budućim zakonskim rešenjima. Rok iz AP 23 za usvajanje zakona je kraj 2016.

Kao polazište za novi zakon uzet je Model koji je predložila i obrazložila Agencija za borbu protiv korupcije još 2014. Model predviđa izmenu pojedinih pravila za prevenciju sukoba interesa, pri čemu neke norme idu u pravcu povećanja obaveza funkcionera (npr. prijavljivanje imovine šireg kruga povezanih lica), neke u pravcu umanjivanja njihovih obaveza (npr. mogućnost sticanja vlasništva u firmama tokom funkcije), a najveći broj u pravcu preciziranja postojećih normi koje su se pokazale kao problematične. Model ne pokriva neka pitanja koja bi trebalo, poput sukoba interesa koji proizlazi iz obavljanja funkcije u političkoj stranci, kao ni u vezi sa sukobom interesa lica koja nisu javni funkcioneri ali utiču značajno na proces donošenja odluka (npr. savetnici).

U poglavlju Nacrta zakona koji se odnosi na nespojivost funkcija i poslova, teži da otkloni neke od nedostataka postojećeg pravnog okvira. Između ostalog, pojašnjava se šta se smatra „drugim poslom“, ujednačavaju se kriterijumi za obavljanje drugog posla ili delatnosti uz javnu funkciju i ukida se mogućnost obavljanja tih poslova uz saglasnost Agencije. Posebnom odredbom je zabranjeno vršenje poslova savetovanja. Neke od postojećih zabrana se proširuju i na funkcionere čija funkcija ne zahteva rad sa punim radnim vremenom ili stalni rad. Unapređene su i odredbe koje se odnose na članstvo funkcionera u udruženjima i organima udruženja. Precizirani su i rokovi za prenošenje upravljačkih prava u privrednim subjektima. Kad je reč o specifičnoj preventivnoj meri da privredni subjekt u

vlasništvu funkcionera obavesti Agenciju o učešću u postupku koji može rezultirati zaključenjem ugovora sa javnim sektorom, došlo je do više promena (produženje roka za prijavljivanje, obaveza i za firme koje su u delimičnom vlasništvu funkcionera). Predviđene su i izmene u pogledu ograničenja po prestanku javne funkcije, na način koji je primereniji i koji smanjuje obim diskrecionog odlučivanja Agencije.

Kad je reč o rešavanju sukoba interesa, aktuelni Zakon propisuje rok od osam dana za obaveštavanje Agencije "o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji funkcioner ili sa njim povezano lice ima", pri čemu nije jasno propisano od kada taj rok počinje da teče. Usled toga, do prijavljivanja dolazi prekasno, pa je predlaganje mera za otklanjanje sukoba interesa bespredmetno. Umesto toga, Agencija je predložila prijavljivanje postojanja privatnog interesa, i preciziranje aktivnosti službe, direktora i Odbora Agencije nakon toga. Promene su predložene i u vezi sa ništavošću pojedinačnog akta koji je donet u sukobu interesa – preciziranje pokretanja postupka za oglašavanje ništavosti. Druga veoma bitna novina jeste ništavost ugovora (takve mere se predviđaju Zakonom o javnim nabavkama zbog kršenja tamošnjih pravila o sukobu interesa).

Nacrt Zakona donosi bitno drugačija rešenja u odnosu na postojeći tekst i model. U njemu se, kao što je predviđeno strateškim aktima, jasnije razgraničavaju sukob interesa i kumulacija javnih funkcija. Iz definicije sukoba interesa izostavlja se „prividni“ („izgleda kao da utiče na postupanje javnog funkcionera“), što može da pomogne u otklanjanju nekih od teškoća u primeni zakona. Međutim, s druge strane, na taj način se ostaje bez ikakvog rešenja za jedno važno pitanje – zaštite interesa institucije zbog pogrešne predstave u javnosti da sukob interesa postoji.

I Nacrt, kao i Model predviđa da funkcioner obaveštava Agenciju o postojanju privatnog interesa, ali je predviđen drugačiji postupak u odnosu na onaj iz Modela. Tako bi funkcioner bio u obavezi da obavesti pismeno Agenciju odmah čim uoči da je u sukobu interesa ili da bi mogao da se nađe u toj situaciji. Agencija zatim daje mišljenje da li postoji sukob interesa u roku od 15 dana od prijema potpunog i urednog obaveštenja. Ako funkcioner nije siguran da li je u sukobu interesa i zatraži mišljenje o tome, Agencija će se izjasniti u roku od osam dana. Agencija bi po službenoj dužnosti morala da pokrene postupak u kojem odlučuje o postojanju sukoba interesa u roku od pet godina od postupanja ili nepostupanja javnog funkcionera koje je izazvalo sumnju u sukob interesa. Takav postupak se može pokrenuti i kada funkcioner nije tražio mišljenje od Agencije ili kada je to mišljenje tražio ali nije postupio po njemu.

Međutim, Nacrt sadrži krupne izuzetke. Naime, ova posebna pravila se uopšte ne bi primenjivala u postupcima kada je izuzeće službenog lica uređeno (drugim) zakonom! Imajući u vidu veoma široku primenu Zakona o opštem upravnom postupku, očigledno je da bi primena ovih mera, ukoliko se usvoje rešenja iz aktuelnog Nacrta, bila veoma retka, makar kada je reč o donošenju akata u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi (naravno, i u pravosuđu). U svakom slučaju onespokojava to što se u obrazloženju ovog nacrta zakonskog rešenja ne navode njegove očekivane posledice niti ciljevi koji se žele postići. Može se jedino naslutiti da je cilj bio da se zakonskom normom pokriju one situacije za koje trenutno ne postoje zakonska pravila o izuzeću službenog lica. Posebno bi bilo zanimljivo sagledati kakve će posledice rešenja imati u pogledu manje uređenih ili manje formalnih postupaka, poput izrade analiza i drugih razmatranja koja prethode preduzimanju akata poslovanja u javnom sektoru. Valja napomenuti da Nacrt sadrži i odredbu prema kojoj bi Agencija ipak mogla da zatraži ponavljanje postupka u jednostranačkim upravnim stvarima, ako utvrdi da je javni funkcioner bio u sukobu interesa kada je doneo upravni akt ili učestvovao u tome. Čini se da je ovo dobro odabrano rešenje, jer pokriva situacije kada ne postoji zainteresovana stranka u postupku koja bi osporavala odluku zbog toga što su povređena pravila o izuzeću, i kada ne bi bilo racionalno čekati da drugi državni organ (npr. javni pravobranilac, javni tužilac) pokrene postupak za oglašavanje akta ništavim, budući da Agencija već o tome ima dovoljno dokaza. Nacrt sadrži i pravila za slučaj da direktor ili član odbora same Agencije imaju sukob interesa ili uoče mogućnost da do njega dođe. Tada su u obavezi da odmah pismeno obaveste odbor Agencije, a ovo telo daje mišljenje o tome da li postoji sukob interesa.

Zakon o opštem upravnom postupku, izmenjen je nakon dugih priprema i u transparentnom postupku. Većina odredaba, uključujući i neke koje su bitne za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa (više o tome u delu o rešavanju sukoba interesa), će biti primenjene od 1. juna 2017. Među korisnim novinama sada se izričito predviđa kao razlog za izuzeće situacija u kojoj službeno lice ostvaruje naknadu ili druga primanja od stranke u postupku (pravnog lica) ili je angažovano u upravnom odboru, nadzornom odboru u radnom ili stručnom telu stranke i ako ishod postupka može da mu donese direktnu korist ili štetu. Takođe je preciziran način odlučivanja o sukobu interesa članova kolegijalnih organa.

Iako je strateškim okvirom bilo predviđeno da donošenje zakona koji bi na sveobuhvatan način uredio pitanje sukoba interesa u javnom sektoru, to se nije dogodilo. Naprotiv, sledeći pravce iz reforme javne uprave i ne obazirući se na antikorupcijsku Strategiju, usvojen je (u primeni od 1. marta 2016) poseban **Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave**. Taj zakon, između ostalog, uređuje i sukob interesa u te dve grupacije službenika javnog sektora. Zakon predstavlja krupan napredak u odnosu na prethodno važeća rešenja (Zakon o radnim odnosima u državnim organima, koji potiče još iz 1991). Postavljena pravila su gotovo u potpunosti preslikana iz Zakona o državnim službenicima uz zadržavanje svih nedorečenosti i nejasnoća koje imaju i norme tog zakona (npr. „obavesti o sukobu interesa koji *može imati*“). I jedan i drugi službenički zakon se uglavnom pozivaju na pravila iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (npr. prijem poklona, rad za drugog poslodavca, osnivanje privrednih društava, članstvo u organima udruženja). Prijavljivanje interesa u vezi s odlukom organa, uređeno članom 44, obavezuje službenika da, ukoliko on ili s njime povezano lice, ima interes u vezi sa odlučivanjem u čijem postupku učestvuje, o tome pismeno obavesti neposrednog rukovodioca. Ako se radi o službeniku na položaju, odluku o njegovom izuzeću doneće organ nadležan za njegovo postavljenje. Time se, kako se kaže, ne dira u pravila o izuzeću propisana upravnim postupkom.

Zakon o državnim službenicima, poslednji put je menjan 2014, kada su u njega uključene i neke norme koje su posredno u vezi sa sukobom interesa (preciziranje načina razrešenja službenika na položaju na osnovu preporuke Agencije za borbu protiv korupcije, obuka službenika, praćenje primene Kodeksa državnih službenika). Kodeks je takođe izmenjen 2015. godine, a te izmene, između ostalog, omogućavaju bolje praćenje sprovođenja pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa.

Kada je reč o **drugim propisima** bitno je naglasiti da je Zakon o javnim nabavkama u leto 2015. godine značajno izmenjen u netransparentnom postupku, između ostalog i u oblasti sprečavanja sukoba interesa. Na osnovu tih izmena, ukinuta je obaveza da veći naručioc (preko milijardu dinara godišnje) obrazuju posebnu službu koja bi sprovodila kontrolu planiranja i sprovođenja postupaka i izvršenja javnih nabavki. Izmenjen je i član 23. o zaštiti integriteta postupka javne nabavke. Tim izmenama je relativizovana ranija apsolutna zabrana da lice koje je učestvovalo u pripremi dokumentacije nastupa kao ponuđač ili podizvođač ili da sa njima saraduje u pripremanju ponude. Sada se za ovu zabranu postavlja dodatni uslov – „da se na taj način narušava jednakost ponuđača i konkurencija u postupku javne nabavke“. Odredba o odbijanju ponude i obaveštavanju nadležnih organa u slučaju pokušaja podmićivanja radi uticaja na naručioca ili saznanja poverljivih informacija je drugačije definisana. Brisana je ranija odredba prema kojoj se internim planom borbe protiv korupcije bliže uređuje postupak utvrđivanja podmićivanja ili nedozvoljenog prikupljanja informacija.

Tokom 2016.godine usvojen je i novi Zakon o policiji. Taj zakon, koji je donet nakon javne rasprave pitanje sukoba interesa, kao i prethodni zakon, uređuje kroz zabranu obavljanja nespojivih delatnosti pripadnika MUP-a. Međutim, lista ovih delatnosti će tek biti određena podzakonskim aktom ministra koji do danas nije usvojen.

Promene u odnosu na preporuku iz AP 23

Akcionim planom za poglavlje 23 je bilo propisano da će se unaprediti zakonski okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa. Zakonski okvir jeste unapređen, ali ne na predviđeni način ni u predviđenom obimu. Naime, prema oceni iz skrininga, „Srbija nema poseban zakon o sprečavanju sukoba interesa. Iako Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži odredbe o zabrani dvostrukih javnih funkcija i o sprečavanju sukoba interesa, rezultati u ovoj oblasti za sada su veoma ograničeni. Potrebno je da Srbija obezbedi jasnije zakonske odredbe i osigura primenu odvratajućih sankcija u slučaju dokazanog kršenja“ (misli se na pravila o sukobu interesa). U praksi, nije došlo do promena najvažnijeg pomenutog propisa, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, a promene drugih propisa nisu otklonile probleme o kojima se govori u skriningu. S druge strane, izvršene su neke promene u propisima koje nisu bile predviđene (npr. Zakon o opštem upravnom postupku).

2.2. Institucionalni kapaciteti za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa

Opis institucionalnog okvira za sprečavanje sukoba interesa

Za primenu normi o sprečavanju sukoba interesa u Srbiji nadležno je više organa, službi, pojedinaca i tela.

Najjasnije je zakonski određena uloga Agencije za borbu protiv korupcije. Agencija je nadležna za primenu pojedinih mera koje mogu sprečiti nastupanje sukoba interesa javnih funkcionera. Između ostalog, Agencija prikuplja podatke o imovini i prihodima javnih funkcionera, o poklonima koje dobijaju, o njihovim dugovima i potraživanjima, članstvu u organima pravnih lica, o interesima članova njihove porodice i drugih povezanih lica itd. Agencija je takođe nadležna da odluči da li je obavljanje drugih poslova, za vreme ili nakon odlaska sa javne funkcije, dopušteno. Ona je ovlašćena da proverava tačnost i potpunost dobijenih podataka, kako na osnovu svog godišnjeg plana, tako i po predstavkama fizičkih i pravnih lica, kao i da pokreće prekršajne postupke i postupke koji se mogu okončati izricanjem mera (preporuka za razrešenje i slično) prema funkcionerima u slučaju povrede pravila.

Zakonska uloga Agencije u rešavanju sukoba interesa odnosi se na nekoliko situacija: a) kada funkcioner obelodani da ima potencijalni ili stvarni sukob interesa; b) kada se obrati Agenciji zbog sumnje/dileme da je u sukobu interesa; c) kada Agencija naknadno sazna da funkcioner postupao u sukobu interesa; d) kada Agencija naknadno sazna da joj se funkcioner nije obratio ili saopštio da ima sukob interesa, iako je bio u obavezi. U skladu sa tim, Agencija može da deluje savetodavno, nalogodavno, da bude organ koji vodi postupak protiv funkcionera koji je prekršio pravila ili da pokrene/inicira postupak kod drugog organa zbog toga što je funkcioner prekršio propis.

Za primenu ovih pravila zaduženo je nekoliko organizacionih jedinica u okviru Službe Agencije. To su pojedini delovi Sektora za kontrolu imovine i prihoda funkcionera i postupanje po predstavkama i Sektor za rešavanje o sukobu interesa. Pored njih, o ovim pitanjima odlučuju direktor i zamenik direktora i Odbor Agencije.

Kod nerešenog sukoba interesa, povreda zakona za koju je nadležna Agencija, obično predstavlja i povredu drugih propisa (počev od procesnih pravila upravnog ili sudskog postupka, Zakona o javnim nabavkama do Krivičnog zakonika). Zato, dok je u davanju saveta uloga Agencije ponekad primarna, jer drugi organi nisu dobili jasna zakonska ovlašćenja da se time bave, kod pokretanja kaznenih mera ili otklanjanja štete, Agencije nije jedina koja može da deluje, a često nije ni najpozvanija.

Drugi nadležni organi za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa u Srbiji uglavnom nisu određeni već su u najboljem slučaju određeni – „neposredno prepostavljeni, rukovodilac organa, predsednik suda, nadzorni organ“ itd. U većini slučajeva kada su postavljena pravila za sprečavanje sukoba interesa, nije određen ni jedan organ koji bi imao dužnost da se stara o primeni tih pravila proaktivno.

Strateški akti i državni planovi

Antikorupcijska strategija i drugi strateški dokumenti uočavaju potrebu za unapređenjem kapaciteta Agencije, ali se iz njih ne može u potpunosti sagledati u kojem pravcu bi se reforme odvijale ni koje sve probleme bi trebalo rešiti izmenama propisa, iako su date neke informacije. Akcioni plan za poglavlje 23 EU integracija (usvojen u aprilu 2016) i revidirani AP za sprovođenje antikorupcijske strategije (jul 2016) problemu prevencije sukoba interesa pristupaju značajno uže nego antikorupcijska strategija i njen izvorni akcioni plan iz 2013, izostavljajući zaposlene u javnom sektoru van administracije (javne službe, ustanove kulture, zdravstva i obrazovanja, javna preduzeća, preduzeća u

javnoj svojini) iz svog domašaja. S druge strane, pojedini delovi AP 23, koji se odnose na dalji razvoj kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, sadrže više detalja od planova iz 2013.

U Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji pitanju sukoba (javnog i privatnog) interesa posvećeno je nekoliko tačaka. U originalnoj verziji ovog dokumenta iz 2013, ovoj temi je bio delimično posvećen cilj **3.1.2. „otklonjeni nedostaci u pravnom okviru i ojačani kapaciteti u oblasti prevencije sukoba interesa, kontrole imovine i prihoda javnih funkcionera“**, a posredno i nekoliko drugih (u vezi sa ovlašćenjima Agencije, posebnim postupcima i sektorima, kao i poseban cilj iz oblasti prevencije **4.10. uspostavljen sistem za sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u javnom sektoru.**

Ovaj AP je u okviru političkih aktivnosti predviđao izmenu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Indikator ostvarenosti cilja bio je **„povećan broj kontrola u radu uprave**, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i drugim relevantnim zakonima (porast od 30% u odnosu na početnu vrednost u 2012. godini)“.

Da bi se do tog cilja došlo, Akcioni plan je predvideo da se upostavi efikasna infrastruktura za saradnju Agencije za borbu protiv korupcije i nadležnih institucija, radi provere podataka u dostavljenim izveštajima o imovini i prihodima funkcionera, edukacija funkcionera i drugo. Mera 3.1.2.3.a predviđa **uspostavljanje proaktivnog pristupa u kontroli izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, zarad čega bi Agencija trebalo da zaposli novi kadar.** Aktivnost bi se sadržala u pokretanju „novih postupaka kontrole blagovremenosti podnošenja izveštaja o imovini i prihodima funkcionera na osnovu indicija i podataka prikupljenih u postupcima kontrole drugih izveštaja, drugim postupcima koje vodi Agencija, kao i iz drugih izvora (medija, informacija dobijenih od drugih organa, pravnih i fizičkih lica koje nisu dostavljene kako bi se pokrenuo postupak pred Agencijom i sl.)“.

Aktivnost bi bila uspešno sprovedena ako se broj postupaka povećava u odnosu na prethodnu godinu. Na sličan način, i mera **3.1.2.3. b „Uspostaviti proaktivan pristup u oblasti sprečavanja i rešavanja sukoba interesa funkcionera“** podrazumeva zapošljavanje novog kadra u oblasti sprečavanja i rešavanja sukoba interesa, a zatim pokretanje novih postupaka „za utvrđivanje nespojivosti javnih funkcija na osnovu indicija i podataka prikupljenih u drugim postupcima za utvrđivanje nespojivosti javnih funkcija, drugim postupcima koje vodi Agencija, kao i iz drugih izvora (medija, informacija dobijenih od drugih organa, pravnih i fizičkih lica koje nisu dostavljene kako bi se pokrenuo postupak pred Agencijom i sl.). Aktivnost bi bila uspešna ako je povećan broj postupaka u odnosu na prethodnu godinu.

Revidirani antikorupcijski Akcioni plan je predvideo da se cilj 4.10. „Uspostavljen sistem za sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u javnom sektoru“, mere i aktivnosti u okviru cilja 4.8. „prate kroz odgovarajuće aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23“, ali među njima postoji suštinska razlika – umesto svih zaposlenih u javnom sektoru, sada se prate samo pojedine kategorije službenika.

AP za poglavlje 23 sadrži dve preporuke koje su u vezi sa jačanjem kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, dok se o kapacitetima drugih organa koji bi se starali o prevenciji ili rešavanju sukoba interesa u njemu ne govori. Preporuka 2.2.3. tako upućuje da bi trebalo, između ostalog, unaprediti i „administrativni okvir za sprečavanje sukoba interesa“. Rezultat sprovođenja ove preporuke bi trebalo da bude da su „institucionalni kapaciteti u oblasti sukoba interesa unapređeni“. Indikatori ostvarivanja ovog cilja uglavnom nisu adekvatno određeni. Tako, „*Broj sprečenih konflikta interesa*“ u stvari nije moguće utvrditi, „*Pozitivna ocena Evorpske komisije o napretku Srbije*“ suštinski ne predstavlja nezavisnu referencu za ocenu uspešnosti. „*Godišnji izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije*“ može da pokaže u kojoj meri su mere i aktivnosti iz Akcionog plana sprovedene (ali nadležnost Agencije za praćenje AP 23 još nije propisana). „*Broj pokrenutih i pravosnažno okončanih prekršajnih i drugih postupaka*“ takođe nije dovoljno precizan indikator jer nije jasno šta će se smatrati zadovoljavajućim rezultatom.

Radi sprovođenja ove preporuke predviđeno je pet aktivnosti. Prva među njima je „Kontinuirana specijalizovana obuka zaposlenih u Agenciji za borbu protiv korupcije radi primene novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.“ Ova preporuka se naslanja na drugu, opštiju: „2.2.1. Jasnije definisati nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije i osigurati da broj zaposlenih korespondira sa nadležnostima Agencije. Dalje unaprediti efikasnost Agencije kroz izmenjeni zakonski osnov i **jačati njene administrativne kapacitete** kako bi **bolje koordinirala sa drugim državnim organima i organizacijama**, između ostalog, tako što će biti bolje povezana sa njima, uključujući preko baza podataka, i tako što će se **njeni izveštaji, prijave i preporuke adekvatno pratiti**; obezbediti delotvorne i operativne nadzorne mehanizme. Ocena uspešnosti se traži u „pozitivnoj oceni EK“ i u „godišnjem izveštaju Agencije“, bez preciziranja šta bi se moglo smatrati uspehom. Aktivnosti koje se predviđaju se prvo vezuju za određene izmene Zakona o Agenciji, „kojim bi se u potpunosti uredila oblast prevencije borbe protiv korupcije i obezbedila njena efikasnost“, tako da se: rukovodioci organa javne vlasti obavežu da Agenciji omoguće neometani uvid, pribavljanje kopija, direktan pristup neophodnim bazama podataka, dokumentima i informacijama; stvore uslovi za efikasniju kontrolu imovine i prihoda (propisati obavezu za funkcionere da dostavljaju prijave o imovini i prihodima u elektronskoj formi (sa elektronskim potpisom), uvesti pravo na neodložan i nesmetan pristup zvaničnim podacima i dokumentima organa javne vlasti i drugih entiteta koji su od značaja za postupke koje vodi Agencija za borbu protiv korupcije, definisati obavezu za Narodnu banku Srbije, poslovne banke, druge finansijske institucije, druga pravna lica i preduzetnike da dostavljaju tražene podatke Agenciji na osnovu zakona, definisati/omogućiti Agenciji da preduzme relevantne izjave (u prostorijama Agencije) kako od odgovornih lica tako i od funkcionera, proširiti krug povezanih lica), otkrivanje sukoba interesa i kontrolu finansiranja političkih aktivnosti; razgraniče i jasno definišu pojmovi kumulacije funkcija i pojam sukoba interesa, kao i da se u toj oblasti uspostave jasni mehanizmi i rešenja neophodna za otkrivanje i sankcionisanje sukoba interesa; definišu odredbe vezane za metodologiju procene rizika od korupcije u propisima; na poseban način definišu prava i obaveze zaposlenih. To je trebalo uraditi u III kvartalu 2016. godine.

Druga aktivnost je sprovođenje srednjoročne analize efekata primene novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, između ostalog, u oblastima izveštaja o imovini i prihodima funkcionera, prevencije sukoba interesa. Analiza bi trebalo uključuje kvantitativne i kvalitativne pokazatelje. Predviđa se i “Praćenje primene novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i postupanje svih državnih organa po novom Zakonu o Agenciji”, tako što bi se “identifikovali najbitniji državni organi koji saraduju sa Agencijom i bio izrađen softver kojim će se pratiti primena novog Zakona o Agenciji”. Ovde se pre svega misli na praćenje slučajeva koje su kod Agencije inicirali drugi organi.

Aktivnost 2.2.1.4. predviđa da se izvrši “analiza specifičnosti radnih mesta Agencije za borbu protiv korupcije, postojećih i potrebnih kapaciteta, naročito u pogledu: organizacione strukture, broja zaposlenih i neophodnog nivoa stručnosti, sa preporukama za unapređenje organizacione strukture i neophodno usavršavanje i specijalizaciju zaposlenih. I za to je rok istekao u trećem kvartalu 2016. Na osnovu ove analize je, u okviru aktivnosti 2.2.1.5. trebalo izmeniti akt o sistematizaciji Agencije za borbu protiv korupcije i obezbediti budžet za zapošljavanje potrebnog kadra. Aktivnost 2.2.1.6. predviđa izradu Analize potrebnih treninga za zaposlene u Agenciji za borbu protiv korupcije radi primene novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (takođe treći kvartal 2016), a sledeća (2.2.1.7.) “Kontinuiranu specijalizovanu obuka zaposlenih u Agenciji za borbu protiv korupcije radi primene novog Zakona”. Pored toga, predviđene su i aktivnosti “2.2.1.8. Izrada softvera za izveštavanje o Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije i Akcionom planu za njeno sprovođenje”. “2.2.1.9. Izrada softvera planova integriteta”, “2.2.1.10. Multidisciplinarni treninzi i radionice sa institucijama koje intenzivno saraduju sa Agencijom za borbu protiv korupcije”. “2.2.1.11. Radionica sa nadležnim skupštinskim odborom u cilju praćenja preporuka Agencije”, “2.2.1.12. Radionice ca prekršajnim sudovima, tužilaštvom, MUP, Upravom za sprečavanje pranja novca, Poreskom upravom.”

Kada je reč o planiranju unapređenja kapaciteta za prevenciju sukoba interesa u ostatku javnog sektora, relevantne su aktivnosti „2.2.3.6. Praćenje primene zakonskih odredbi o sprečavanju sukoba interesa u radu državnih službenika” i “2.2.3.7. Sprovesti stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi u vezi sa pitanjima sprečavanja sukoba interesa.” Međutim, u ovom dokumentu se uopšte ne identifikuje ko bi trebalo da vrši praćenje, već se obaveza stavlja kao zadatak “organima nadležnim za odgovarajuće propise”. Na ovaj način je ostavljeno otvoreno koji organ ili organi će biti određeni kao nadležni na osnovu aktivnosti 2.2.3.5. i zakonskog uređenja sukoba interesa kod državnih službenika (u drugom kvartalu 2017). Kao znak da je aktivnost sprovedena, trebalo bi da budu objavljeni godišnji izveštaji na veb sajtovima “svih nadležnih organa”. Obuke bi sprovodila Služba za upravljanje kadrovima. Kako se može videti, pitanje kapaciteta za sprečavanje sukoba interesa posmatra se jedino u kontekstu budućeg boljeg uređenja tih pitanja, a ne i bolje primene normi koje i danas postoje.

Kapaciteti Agencije

Kad je reč o kapacitetima Agencije za ispunjavanje zakonskih zadataka na sprečavanju sukoba interesa, može se zaključiti da oni nisu dovoljni da obezbede ispunjavanje ciljeva zbog kojih je Zakon donet.

Agencija za borbu protiv korupcije je **nezavisni državni organ**, čije su nadležnosti i status utvrđene zakonom (ne pominje se u Ustavu). Ovlašćenja i obaveze Agencije kao i rokovi za postupanje nisu dovoljni ili dovoljno precizno utvrđeni, što se negativno odražava na njenu mogućnost da ostvari ciljeve zakona, ali i na odgovornost za eventualne propuste. Efekti aktivnosti koje Agencija preduzima u prevenciji i rešavanju sukoba interesa su ograničeni i delovanjem ili propuštanjem drugih organa da delaju na odgovarajući način – Narodna skupština, Vlada i drugi organi ne reaguju pravovremeno na preporuke i izveštaje koje im Agencija upućuje.

Agencija odgovara Narodnoj skupštini za svoj rad. Zakon sadrži mehanizam koji štiti direktora od direktnog uticaja politike. Direktora bira Odbor Agencije na period od pet godina, putem javnog konkursa i samo Odbor može da ga razreši, "ako nesavesno vrši funkciju, ako postane član političke stranke, odnosno političkog subjekta, narušava ugled ili političku nepristrasnost Agencije, ako bude osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim funkcije ili ako se utvrdi da je povredio Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije". Direktor ima zamenika, koga imenuje između tri kandidata predložena od strane Odbora Agencije, nakon javnog konkursa.

Narodna skupština bira članove Odbora na period od četiri godine. Predlaganje i izbor članova Odbora je jedina prilika da politika utiče na nezavisnost Agencije. Tri predlagača čine politička tela: Administrativni odbor Skupštine; Predsednik Republike i Vlada. Ostali predlagači su Vrhovni kasacioni sud; Državna revizorska institucija, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja, putem zajedničkog dogovora; Socijalno-ekonomski savet; Advokatska komora Srbije i udruženja novinara, zajedničkim dogovorom. Potencijalni politički uticaj trebalo bi da je dodatno umanjen mogućnošću da svaki predlagač predloži samo jednog kandidata za funkciju. Članovi Odbora, kao ni direktor, ne mogu biti članovi političkih stranaka.

Postoji dobar sistem zaštite od neopravdanog razrešenja članova Odbora. Razrešenje vrši Narodna skupština, ali samo na osnovu predloga iza koga stane Odbor. Postupak se može pokrenuti na predlog predsednika Odbora, najmanje tri člana Odbora, direktora Agencije, i/ili predlagača člana o kojem je reč. Članovi Odbora mogu biti razrešeni u slučaju zanemarivanja dužnosti, ukoliko se učlane u političku partiju, narušavaju ugled ili političku nepristrasnost Agencije, ako budu osuđeni za krivično delo koje ih čini nedostojnim vršenja funkcije člana Odbora ili ukoliko se utvrdi da su povredili Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Razvoj situacije tokom istraživanja

Tokom istraživanja nisu zabeležene značajnije promene u institucionalnom okviru za prevenciju sukoba interesa koje bi imale efekte u praksi, ali je bilo značajnih promena u pogledu planova za budućnost.

Do promena je došlo u strateškom okviru. Naime, donet je AP za poglavlje 23 koji je detaljnije obradio pitanje povećanja kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, nego što je to bio slučaj sa Akcionim planom za realizaciju antikorupcijske strategije. Rokovi za sprovođenje ovih aktivnosti su delom već prošli i samo se u manjoj meri sprovode. Preovlađuje tumačenje da se te aktivnosti odnose na jačanje kapaciteta Agencije nakon što ona dobije nove nadležnosti (donošenje novog Zakona), a do toga još uvek nije došlo.

Promene u strateškom okviru koje se odnose na „druge nadležne organe“ i primenu drugih propisa za sprečavanje sukoba interesa nisu razjasnile kakva se unapređenja institucionalnog okvira mogu očekivati. Izvesni su i neki negativni efekti promena – odustanak od ranijih namera da se na jedinstven način uredi pitanje sprečavanja sukoba interesa širom javnog sektora.

Institucionalni okvir Agencije za rad je unapređen tokom proteklih nekoliko godina, ali i dalje je nedovoljan. Kada je reč o sektoru za kontrolu imovine i prihoda, Agencija je navela u izveštaju za 2015. nekoliko vrsta problema na koje je nailazila: neprecizne i nejasne odredbe Zakona koje dovode do probleme u komunikaciji sa drugim institucijama, veliki priliv dokumenata i nedostatak prostora za skladištenje, nemogućnost neposrednog pristupa evidencijama. Sektor za rešavanje o sukobu interesa je, između ostalog, imao problem nedovoljnog broja kadrova, „što je dovelo do toga da nameravana sveobuhvatnost provere funkcionera u vezi sa vršenjem više javnih funkcija i sprečavanjem sukoba interesa nije mogla biti realizovana u potpunosti“, te da je „neopodno popunjavanje svih sistematizovanih radnih mesta i konstantna edukacija zaposlenih u vezi sa sudskom praksom, kao i u vezi sa uporedno-pravnom praksom u rešavanju sukoba interesa u zemljama EU.“

Prema informatorima o radu Agencije, broj zaposlenih u sektoru za kontrolu u julu 2016 iznosio je 26 (od 42 sistematizovana radna mesta), a u sektoru za rešavanje o sukobu interesa 7 od 15. Početkom 2015. u sektoru kontrole je popunjenost bila 19 od 28 sistematizovanih mesta, ali treba napomenuti da je u to doba odeljenje za predstavke sa 8 od 16 izvršilaca pripadalo drugoj organizacionoj celini. U Sektoru za sukob interesa tada je bilo zaposleno 9 od potrebnih 14 službenika. Dok je stanje tokom poslednje dve godine bilo slično, u junu 2014. postojala je Služba za rešavanje o sukobu interesa u kojoj je radilo samo 6 (od predviđenih 9) službenika, a u Sektoru za operativne poslove, koji se bavio i kontrolom imovine funkcionera, tada je radilo 30 od predviđenih 42 službenika.

Agencija nema potpunu finansijsku nezavisnost. Ona izrađuje svoj finansijski plan i dostavlja ga Ministarstvu finansija, koje može da ga izmeni (kao i Vlada i Skupština potom). Agencija može da koristi sredstva od donacija za posebne projekte ili od aktivnosti kao što je izrada planova integriteta za privatni privredni sektor.

Na zaposlene u Agenciji se primenjuju propisi o državnim službenicima, što uključuje i ograničenja u pogledu broja zaposlenih u najvišim zvanjima, smanjenja zarada, kao i ograničenja u pogledu novog zapošljavanja (uz odobrenje skupštinskog odbora za administrativna pitanja i pitanja budžeta). Na osnovu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, akt o sistematizaciji već mora da odobri drugi skupštinski odbor.

Nedostatak ljudskih resursa je u najvećem delu posledica nedostatka kancelarijskog prostora, što je posebno apsurdno jer je 2012. godine Vlada, na osnovu zahteva Agencije, kupila novu zgradu za potrebe Agencije. Zgrada je odgovarala potrebama Agencije u tom trenutku, ali se ubrzo nakon toga ispostavilo da je neadekvatna za bilo koji dalji razvoj. Drugi problem sa kojim se Agencija susreće jeste to što Zakon predviđa obavezu da Agencija obavlja neke formalne aktivnosti koje nisu od velike koristi, da vodi administrativne poslove i da ulazi u suvišnu komunikaciju sa

funkcionerima (na primer kod davanja saglasnosti). Time se angažuju i onako nedovoljni ljudski resursi, pa Agenciji ostaje manje mogućnosti da se fokusira na rešavanje situacija stvarnog sukoba interesa i na kontrolu prijave imovine javnih funkcionera.

Odobreni budžet Agencije se nije značajno menjao od 2013. godine. Iznosio je 191,5 miliona dinara 2013, 195 miliona dinara 2014, i 194 miliona dinara 2015. Međutim, Agencija je tokom 2015. godine planirala dodatnih 138 miliona dinara (1,37 miliona dolara) od međunarodnih donacija i projekata podržanih od strane EU. U tekućoj, 2016. godini, planirani prihodi iz budžeta su bili gotovo 194 miliona dinara. Ukupni planirani prihodi (zajedno sa sredstvima donacija) bili su preko 333 miliona dinara. Međutim, lavovski deo tih donacija, oko milion evra, odnosi se na IPA projekat koji nije realizovan. Značajan deo budžeta ostaje neutrošen. Tako je 2015. neutrošeno ostalo 38 miliona dinara budžetskih sredstava.

Skoro 90% „redovnog“ budžeta Agencije odlazi na plate i redovne troškove funkcionisanja. To znači da ne postoje sredstva za nova zapošljavanja, istraživanja i ispitivanja, IT opremu, softver. Sistematizacijom radnih mesta, odobrenom septembra 2015. godine, predviđeno je 139 zaposlenih. Ograničenja i kvote u vezi zapošljavanjem i platama, propisane Zakonom o državnim službenicima, najnegativnije se odražavaju na IT sektor.

Agenciji nedostaju resursi i u rukovodstvu institucije, što se može odraziti i na njen rad u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa (odluke po žalbama funkcionera na odluke Agencije). Naime, Odbor Agencije, koji odluke donosi većinom od Zakonom određenog ukupnog broja članova (pet od devet) je već godinama nepotpun. U poslednjih godinu i po dana nedostaju mu dva člana zato što se Narodna skupština nije izjašnjavala o kandidatima koje su predložili ovlašćeni predlagači (koji dolaze iz nepolitičkih tela).

2.3. Dobro razumevanje sukoba interesa

Dobro razumevanje sukoba interesa je osnovni preduslov za primenu propisa koji se bave prevencijom, sprečavanjem, rešavanjem i sankcionisanjem sukoba interesa. Često izjednačavanje ili mešanje sukoba interesa sa pojavama poput kumulacije javnih funkcija, neprijavlivanja imovine, vršenja javne funkcije i vlasništva nad privatnim privrednim subjektom, zloupotrebe javne funkcije u političke ili druge svrhe, rečito govori o potrebi uspostavljanja dobrog razumevanja ove pojave.

Dobrom razumevanju pojma sukoba interesa ne doprinose ni situacije u kojima je pitanje sukoba interesa na drugačiji način uređeno u više propisa. Kao primer za to se može navesti izdvajanje sukoba interesa u oblasti javnih nabavki gde je ova pojava drugačije regulisana nego u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije. Nije u pitanju samo hipotetička opasnost, već situacija koja može da rezultira sukobom nadležnosti između Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Agencije za borbu protiv korupcije. Dobrom razumevanju ne doprinosi ni „suspenzija“ Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno sprovođenje koja je praktično izvršena Akcionim planom za Poglavlje 23, tokom dužeg perioda, sve dok nije došlo do formalnog usaglašavanja akata.

Da bi se došlo do dobrog razumevanja pojma sukoba interesa potrebno je uskladiti definicije koje se koriste u zakonima i drugim aktima gde se pominje. Između ostalog, ta usaglašavanja je potrebno izvršiti u Ustavu, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i pomenutom Zakonu o javnim nabavkama.

U vezi sa ovim pitanjem jeste i pitanje nadležnosti za postupanje u slučajevima sukoba interesa. Naime, ukoliko postoji više organa koji su nadležni za primenu pravila, to otvara mogućnost da se kroz različita tumačenja zakonskih normi dođe do različitih značenja pojma „sukoba interesa“. To se može rešiti bilo potpunim ukidanjem nadležnosti za postupanje u slučajevima sukoba interesa drugim organima (poput Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kada je reč o primeni tog posebnog zakona), ili davanjem prednosti stavovima koje zauzme Agencija za borbu protiv korupcije, imajući u vidu da je reč o telu koje ima nesumnjivo najviše iskustva u ovoj oblasti i da ima na zakonskim ovlašćenjima zasnovan pristup registrima i bazama podataka koji su neophodni za utvrđivanje postojanja sukoba interesa.

Akcionni 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.

Od aktivnosti koje su planirane sa ciljem uspostavljanja dobrog razumevanja sukoba interesa do polovine 2016. godine predviđen je početak realizacije samo jedne aktivnosti: kontinuirane specijalizovane obuke zaposlenih u Agenciji za borbu protiv korupcije radi primene novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Ostale aktivnosti koje uključuju sprovođenje stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi u vezi sa pitanjima sprečavanja sukoba interesa i izradu Vodiča o prevenciji sukoba interesa i vebinara o potencijalnim situacijama sukoba interesa planirane su za period nakon usvajanja novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Jasno je da usvajanje novog Zakona o Agenciji kasni, pa kasne i jedine do sada predviđene aktivnosti, a izvesno je da će kasniti i realizacija preostalih predviđenih aktivnosti u ovom segmentu.

Iako je u prvom Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 navedeno da se aktivnost obuke zaposlenih u javnoj upravi uspešno realizuje, ova ocena je data samo na osnovu jednog organizovanog seminara sa ukupno 9

polaznika. S obzirom na broj od oko 47.500 funkcionera u Republici Srbiji jasno je da ovom dinamikom i metodologijom nije moguće obuhvatiti značajan broj javnih funkcionera i službenika. Portal edukacije.acas.rs navodi samo jednu obuku koja bi mogla biti relevantna za ovu temu („Etika i integritet u javnom sektoru“). Agencija je objavila nekoliko publikacija među kojima i Vodič za funkcionere u kojem se u kratkim crtama obrađuje pitanje prijavljivanja sukoba interesa. Međutim, malo prostora je posvećeno rešavanju sukoba interesa. Dodatno, Agencija je na Youtube-u objavila seriju kratkih filmova u kojima na slikovit način obrađuje svoje nadležnosti, među kojima i one koje se odnose na sukob interesa. Ipak, film obrađuje samo jednu moguću situaciju u kojoj se javlja sukob interesa, dok o drugim situacijama nema govora, tako da se ne može smatrati da je na ovaj način obezbeđeno bolje razumevanje pojma sukoba interesa među funkcionerima, službenicima ili u javnosti. Situacija je nešto bolja kada je reč o obukama u pravosuđu, jer nekoliko stotina sudija i tužilaca godišnje dobija obuke iz pitanja etike i integriteta.

Boljem razumevanju pojma sukoba interesa bi doprineo veći broj ispitanih slučajeva u kojima se sumnja na njegovo postojanje. Međutim, ni u tom pogledu nisu postignuti dobri rezultati. Tako je broj prijavljenih slučajeva mogućeg sukoba interesa u 2015. godini bio 203, a Agencija je izrekla 60 mera u slučajevima utvrđenog sukoba interesa. Kada se uzme u obzir da u Srbiji ima oko 47.500 funkcionera, to deluje kao zanemarljiv broj (svega za 0,12% javnih funkcionera prema kojima je izrečena mera), pogotovo s obzirom na to da Akcioni plan za Poglavlje 23 i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije pominju sukob interesa kao ozbiljan problem.

Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula je više postupaka protiv funkcionera za koje je utvrđeno da su u sukobu interesa. Međutim, sve kazne koje je u pokrenutim slučajevima izrekao prekršajni sud, bile su na nivou zakonskog minimuma. Sa druge strane, u nekoliko slučajeva, evidentirano je odugovlačenje od strane nadležnih sudskih organa, što dovodi do njihovog zastarevanja, odnosno do gotovo afirmativnog odnosa sistema prema ovoj pojavi. Sve ovo ne doprinosi dobrom razumevanju koncepta „sukoba interesa“, jer se zapravo minimizira, odnosno ne sagledava se sva njegova štetnost.

Najveći broj slučajeva nepotizma i poslovanja sa privrednim subjektima u vlasništvu povezanih lica koji su utvrđeni u odlukama Agencije se dešava na lokalnom nivou. Da bi se taj problem otklonio, potrebno je uvesti kontinuirane obuke lokalnih javnih funkcionera, javnih službenika i odbornika lokalnih skupština. U vezi sa tim, obukama bi trebalo obuhvatiti i članove radnih tela za praćenje sprovođenja etičkih kodeksa, koji su bili uspostavljeni u velikom broju opština pre nekoliko godina. Ova tela bi mogla da daju značajan doprinos u prevenciji i rešavanju sukoba interesa i razumevanju pojma među funkcionerima lokalne vlasti.

Takođe treba imati u vidu da Agencija ne raspolaže dovoljnim resursima za ispunjavanje svih svojih zakonskih zadataka, što takođe otežava postizanje dobrog razumevanja pojma sukoba interesa, kako među funkcionerima, tako i u široj javnosti.

2.4. Praksa u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa

Opis stanja: sankcionisanje sukoba interesa u organima javne vlasti

Kada je sukob interesa već nastao, a nije razrešen u javnom interesu, organi javne vlasti na raspolaganju imaju mogućnost kažnjavanja kroz disciplinski, prekršajni, krivični postupak ili izricanjem nekih osobenih sankcija (mera), poput preporuke o razrešenju sa javne funkcije, javnog objavljivanja odluke o povredi zakona i izricanja mere upozorenja. Disciplinska odgovornost je predviđena za loše vršenje sudijskog i tužilačkog posla, ali i za zaposlene u

državnoj upravi, vojsci i policiji. Ovi postupci su srodni. Ono što ih međusobno razlikuje jesu organi odlučivanja i različite propisane disciplinske sankcije. 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 (neprijavlivanje imovine i davanje lažnih podataka o imovini).

Primeri raspoloživih podataka¹

a) Državno veće tužilaca i Republičko javno tužilaštvo

Ograničeni i nesistematizovani podaci o sprečavanju sukoba interesa su приметni i u fazi njegovog sankcionisanja, podjednako kao i u preventivnoj fazi. Primera radi, prema izveštajima Državnog veća tužilaca u periodu januar-novembar 2015. godine vođeno je sedam postupaka pred Disciplinskom komisijom koja odlučuje o odgovornosti tužilaca. Taj broj predstavlja oko 1% od ukupnog broja tužilaca i zamenika javnih tužilaca u Srbiji. Izveštaj nije eksplicitan kada su u pitanju disciplinski prekršaji zbog kojih su vođeni postupci, već se navode zakonski članovi/stavovi/alineje koje je potrebno pronaći u potrazi za potpunim podatkom. Tako tek posredno saznajemo da je dvoje tužilaca bilo kažnjeno zbog kršenja načela nepristrasnosti i ugrožavanja poverenja građana u javno tužilaštvo. Oni su kažnjeni prilično blagom kaznom – smanjenjem plate od 10% u periodu od dva, odnosno tri meseca. Takođe, dvoje tužilaca je izvršilo teške povrede Etičkog kodeksa, ali se iz izveštaja ne vidi u čemu su se sastojale ove povrede i da li imaju veze sa kršenjem pravila o sukobu interesa. Kako nepristrasnost i etičnost čine suštinu tužilačkog posla, bilo bi potrebno da podaci o sankcionisanju ovih ponašanja budu precizniji i da obuhvataju značajniji broj tužilaca i njihovih zamenika. U posmatranom periodu (januar-novembar 2015. godine), Disciplinskom tužiocu su podnete prijave protiv znatno većeg broja tužilaca i njihovih zamenika (299), što čini oko trećinu njihovog ukupnog broja. Međutim, 145 prijava je odbačeno, 43 prijave su rešene na drugi način (nepotpune su informacije koji su to načini), dok su 62 prijave i dalje bile u postupku provere u trenutku objavljivanja izveštaja. Kao što smo već naveli, samo sedam je doživelo svoj epilog u disciplinskom postupku, od kojih za četiri posredno i nedovoljno precizno saznajemo da mogu biti povezani sa sukobom interesa.

Slično prethodnim primerima, Republičko javno tužilaštvo i njegovo posebno Odeljenje za borbu protiv korupcije i Tužilaštvo za organizovani kriminal ne sistematizuju (ili makar ne čine javno dostupnim) podatke o gonjenju učinilaca krivičnih dela koja su povezana sa korupcijom ili sukobom interesa.

b) Visoki službenički savet

Kada je u pitanju sankcionisanje državnih službenika za slučajeve sukoba interesa, sliku praktične primene pravila o zabrani sukoba interesa donekle daje Izveštaj Visokog službeničkog saveta o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2015. godinu. Kodeks sistematizuje zakonske odredbe integriteta i pravila ponašanja državnih službenika (uključujući tu i ona o zabrani sukoba interesa), ali i propisuje dodatna pravila ponašanja koja mogu prouzrokovati lakšu odgovornost u disciplinskom postupku. Izveštaj o poštovanju Kodeksa je obuhvatio zaposlene u ministarstvima, organima u sastavu ministarstava, posebnih organizacija, službi vlade i upravnih okruga i njihovih 67 355 zaposlenih. Primetno je da su se podnosioci pritužbi žalili na nedostatak integriteta i nepristrasnosti zaposlenih,

¹ Podaci se odnose na 2015. godinu

njihov sukob interesa, primanje usluga i poklona i to najviše prema zaposlenima u ministarstvima. Međutim, pokrenuta su samo tri disciplinska postupka ovim povodom, što je zanemarljiv broj u odnosu na ukupan broj zaposlenih u ministarstvima (oko 48 000). Najviše postupaka je pokrenuto u Poreskoj upravi (njih 39), ali nije dostupan podatak kakve povrede su predmet ovih postupaka. U izveštaju Visokog službeničkog saveta za većinu organa i organizacija ne pronalazimo broj disciplinskih postupaka koji su pokrenuti zbog težih disciplinskih prekršaja predviđenih zakonom, dok su u izveštajima nekih organa (poput Poreske uprave) disciplinski postupci o povredi zakona i Kodeksa objedinjeni. Ovakvi nepotpuni i međusobno teško uporedivi podaci otežavaju ocenu da li se i koliko primenjuju odredbe o zabrani sukoba interesa državnih službenika. Nesistematični i neprecizni podaci dostavljeni od strane organa i organizacija govore o tome da je potrebno uspostaviti bolji sistem izveštavanja o ovom pitanju.

c) Agencija za borbu protiv korupcije

Kada je u pitanju odgovornost funkcionera za sukob interesa, a koju prati Agencija za borbu protiv korupcije, u Izveštaju za 2015. godinu navedeno je da je Agencija pokrenula 213 postupaka protiv funkcionera koji vrše više funkcija bez saglasnosti Agencije, dok su 203 postupka pokrenuta zbog sukoba interesa u vidu ličnih odnosa (nepotizma) koji su prepreka vršenju javne funkcije. Od pokrenutih postupaka, Agencija je u 72 slučaja utvrdila da se radi o nedozvoljenoj kumulaciji funkcija, dok je u 60 utvrdila postojanje sukoba interesa u vidu ličnih odnosa koji ugrožavaju rad u javnom interesu. Od 27 funkcionera za koje je predloženo razrešenje sa javne funkcije, samo za nešto više od trećine se to zaista i dogodilo tokom 2015. godine (njih 11 je razrešeno sa funkcije). Ovi podaci ukazuju na to da se samo deo slučajeva sukoba interesa otkloni postupkom pred Agencijom. Brojnost postupaka pred Agencijom je vidno viši nego kada su u pitanju postupci o sukobu interesa pred drugim državnim organima, iako je i dalje u pitanju manje od 1% obuhvaćenih funkcionera (od oko 47 000 ukupno). Ono što zabrinjava jeste da su povodom pokrenutih prekršajnih postupaka tokom 2015. godine sudovi uglavnom donosili odluke o sankcionisanju minimalnom novčanom kaznom od 50 000 dinara (polovina slučajeva), a u trećini slučajeva su bile izrečene samo sudske opomene. U čak 20 postupaka je tokom 2015. godine nastupila apolutna zastarelost, dok je samo u jednom izrečena kazna od 100 000 dinara.

d) Sektor unutrašnje kontrole i postupak po pritužbama MUP-a

Kada je u pitanju sankcionisanje sukoba interesa u policiji, izveštaji Komisije za pritužbe² i Sektora unutrašnje kontrole³ daju samo delimičnu sliku stvarnog stanja. Primera radi, sektor unutrašnje kontrole je tokom 2015. godine

² Dostupno na:

http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/lzvestaji!/ut/p/z1/jVHLboNADPyWHDgWexcCS280oUtLEalUAtILRSpKkHhEy1J-vzSJKvUF9c32jD0eg4AURJO9IUWmyrbJqjHfCes5lCvL5xwfGA0NdMnSQtpEEnNIQ3lCRE5oEY404JZH0X20nXXgMYP5CGJsE-pQ3xj5kUdvr360foq98IajCVsQIF56KfNGwU7JPr-MnOCI_OjCP8KdlZTM3SymxycfJ80oOAE-XWMmEnQtlzNcMso29Dv9p633llqq3Z9f5DZ7gxUgZP6ay1zqvRzLB6WO3bWGGg7DoBdtW1S5LjsNf2Mc2k5B-gUI5y2zMqbNPNZxfRXHKZabOmGK3RWLxTvQBri0/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?current=true

³ Dostupno na:

http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/lzvestaji!/ut/p/z1/jVHLboNADPyWHDgWexcCS280oUtLEalUAtILRSpKkHhEy1J-vzSJKvUF9c32jD0eg4AURJO9IUWmyrbJqjHfCes5lCvL5xwfGA0NdMnSQtpEEnNIQ3lCRE5oEY404JZH0X20nXXgMYP5CGJsE-pQ3xj5kUdvr360foq98IajCVsQIF56KfNGwU7JPr-MnOCI_OjCP8KdlZTM3SymxycfJ80oOAE-XWMmEnQtlzNcMso29Dv9p633llqq3Z9f5DZ7gxUgZP6ay1zqvRzLB6WO3bWGGg7DoBdtW1S5LjsNf2Mc2k5B-gUI5y2zMqbNPNZxfRXHKZabOmGK3RWLxTvQBri0/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?current=true

podneo 168 krivičnih prijava kojima je obuhvaćeno 173 policajca. Sektor čak posebno izdvaja koruptivna krivična dela, gde je najviše prijava podneto za krivična dela zloupotreba službenog položaja (86) i primanje mita (111). Međutim, ne možemo sa sigurnošću tvrditi koliko je slučajeva zloupotrebe službenog položaja uzrokovano sukobom interesa. Za to bi morali da posedujemo dodatne podatke. Slično je i sa izveštajem MUP-a o pritužbama na rad policije. Tokom 2015. godine, MUP je primio 1802 pritužbe na rad svojih zaposlenih, od kojih je u prvom stepenu za samo 82 utvrđena odgovornost pripadnika MUP, dok je u drugom stepenu to učinjeno za 61 slučaj. Međutim, nemamo podatke o tome koliko je prijavljenih i slučajeva o kojima se odlučivalo povezano sa nespojivim delatnostima ili sukobom interesa pripadnika MUP-a.

3. Pregled stanja o sprovođenju preporuke iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i predloženi indikatori za praćenje preporuke

Relevantna preporuka sa skrininga i tačka iz Akcionog plana:

2.2.3. Unaprediti zakonski i administrativni okvir za sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučaju kada sukob postoji. Osigurati dobro razumevanje ovog koncepta na svim nivoima⁴.

	Rezultat (outcome)	Indikatori	Izvori provere
Pravni okvir	Unapređen pravni okvir za borbu protiv sukoba interesa	<p>Poboljšan ustavni okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa</p> <p>Usvojen novi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije</p> <p>Unapređen okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa u celokupnom javnom sektoru</p> <p>Unapređen podzakonski okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa u javnom sektoru</p> <p>Usvojene promene pravnog okvira unapređuju sprečavanje i rešavanje sukoba interesa</p> <p>Proces unapređenja pravnog okvira uključuje zainteresovane strane i dostupan je javnosti</p>	<p>Službeni glasnik Republike Srbije i druga službena glasila, veb-stranice organa vlasti</p> <p>Ocene prEUgovor koalicije i ocene drugih OCD koje se bave transparentnošću i odgovornošću organa vlasti</p>
Sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučaju sukoba interesa	<p>Antikorupcijska strategija i drugi strateški dokumenti uočavaju potrebu za unapređenjem pravnog okvira za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa i potrebu da se ovom pitanju posveti više pažnje u primeni zakona ali se iz njih ne može u potpunosti sagledati u kojem pravcu bi se reforme odvijale ni koje sve probleme bi trebalo rešiti izmenama propisa. Akcioni plan za poglavlje 23 EU integracija (usvojen u aprilu 2016) i revidirani AP za sprovođenje antikorupcijske strategije (jul 2016) problemu prevencije i rešavanja sukoba interesa pristupaju značajno uže nego antikorupcijska strategija i njen izvorni akcioni plan iz 2013, izostavljajući zaposlene u javnom sektoru van administracije (javne službe, ustanove kulture, zdravstva i obrazovanja, javna preduzeća, preduzeća u javnoj svojini) iz svog domašaja. Ipak, treba napomenuti da je rešavanje sukoba interesa u odlučivanju rukovodilaca ovih organa obuhvaćeno odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, te da u nekim slučajevima dolazi u obzir primena drugih pravila i kad je reč o drugim zaposlenima (upravni postupak, javne nabavke).</p> <p>U posmatranom periodu pravni okvir jeste izmenjen, što je dovelo do izvesnog unapređenja. Međutim, izmene nisu izvršene u skladu sa planskim dokumentima, usled čega su najznačajniji problemi i dalje ostali</p>		

⁴ Navedeno prema zvaničnom tekstu AP. Ispravnije bi bilo prevesti sa engleskog jezika (koji je očigledno originalni jezik AP) na sledeći način: „2.2.3. Unaprediti zakonski i institucionalni okvir za sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučaju kada sukob postoji. Obezbediti dobro razumevanje ovog pojma na svim nivoima vlasti.

nerešeni. Nisu zabeležene ni promene koje su u vezi sa međunarodnim obavezama i monitoringom GRECO (četvrti krug evaluacije, koji se odnosi na sudije, javne tužioce i narodne poslanike), iako je rok za izveštavanje o učinjenom 31.12.2016.

Izrada novog **Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije** je došla do faze nacrt, iako je originalno (2013) bilo planirano da bude završena pre gotovo dve godine (sadašnji rok do kraja 2016). Pored složenosti pravnih pitanja, rad radne grupe je bio opterećen odosom Ministarstva pravde i Agencije za borbu protiv korupcije.

Kao polazište za novi zakon uzet je Model koji je predložila i obrazložila Agencija još 2014. Model predviđa izmenu pojedinih pravila za prevenciju sukoba interesa, pri čemu neke norme idu u pravcu povećanja obaveza funkcionera (npr. prijavljivanje imovine šireg kruga povezanih lica), neke u pravcu umanjavanja njihovih obaveza (npr. mogućnost sticanja vlasništva u firmama tokom funkcije), a najveći broj u pravcu preciziranja postojećih normi koje su se pokazale kao problematične. Nacrt prihvata većinu pomenutih rešenja.

Aktuelni Zakon propisuje rok od osam dana za obaveštavanje Agencije "o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji funkcioner ili sa njim povezano lice ima", pri čemu nije jasno propisano od kada taj rok počinje da teče. Usled toga, do prijavljivanja dolazi prekasno, pa je predlaganje mera za otklanjanje sukoba interesa bespredmetno. Model Agencije predviđa prijavljivanje privatnih interesa funkcionera i ništavost akata i ugovora kao posledicu nepoštovanja pravila. Odredbe Nacrta donose značajno uže polje primene normi iz ZABPK, jer se ne bi primenjivale kada je drugih zakonom (sudski i upravni postupak) već uređeno izuzeće službenog lica. Ni Model ni Nacrt ne pokrivaju neka pitanja koja su se pokazala kao problematična, poput sukoba interesa koji proizlazi iz obavljanja funkcije u političkoj stranci, kao ni u vezi sa sukobom interesa lica koja nisu javni funkcioneri ali utiču značajno na proces donošenja odluka (npr. savetnici).

Zakon o opštem upravnom postupku, izmenjen je nakon dugih priprema i u transparentnom postupku. Većina odredaba, uključujući i neke koje su bitne za sprečavanje sukoba interesa (više o tome u delu o rešavanju sukoba interesa), biti primenjene od 1. juna 2017. Među korisnim novinama sada se izričito predviđa kao razlog za izuzeće situacija u kojoj službeno lice ostvaruje naknadu ili druga primanja od stranke (pravnog lica) ili je angažovano u upravnom odboru, nadzornom odboru uili radnom ili stručnom telu stranke i ako ishod postupka može da mu donese direktnu korist ili štetu. Takođe je preciziran način odlučivanja o sukobu interesa članova kolegijalnih organa.

Iako je strateškim okvirom bilo predviđeno da se donese zakon koji bi na sveobuhvatan način uredio pitanje sukoba interesa u javnom sektoru, to se nije dogodilo. Od 1. marta 2016. je u primeni **Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave**. Postavljena pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa su gotovo u potpunosti preslikana iz Zakona o državnim službenicima uz zadržavanje svih nedorečenosti i nejasnoća koje imaju i norme tog zakona. I jedan i drugi službenički zakon se uglavnom pozivaju na pravila iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (npr. prijem poklona, rad za drugog poslodavca, osnivanje privrednih društava, članstvo u organima udruženja). Prijavljivanje interesa u vezi s odlukom organa, obavezuje službenika da, ukoliko on ili s njime povezano lice, ima interes u vezi sa odlučivanjem u čijem postupku učestvuje, o tome pismeno obavesti neposrednog rukovodioca. Ako se radi o službeniku na položaju, odluku o njegovom izuzeću doneće organ nadležan za njegovo postavljenje. Time se, kako se kaže, ne dira u pravila o izuzeću propisana upravnim postupkom.

Zakon o državnim službenicima, poslednji put je menjan 2014, kada su u njega uključene i neke norme koje su posredno u vezi sa sukobom interesa (preciziranje načina razrešenja službenika na položaju na

	<p>osnovu preporuke Agencije za borbu protiv korupcije, obuka službenika, praćenje primene Kodeksa. Kodeks je takođe izmenjen 2015. godine, a te izmene, između ostalog, omogućavaju bolje praćenje sprovođenja pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa.</p> <p>Drugi propisi</p> <p>Zakon o javnim nabavkama je u leto 2015. godine značajno izmenjen u netransparentnom postupku. Između ostalog, u oblasti sprečavanja sukoba interesa je relativizovana ranija apsolutna zabrana saradnje lica koja su učestvovala u pripremi javne nabavke sa ponuđačima i podizvođačima.</p> <p>Tokom 2016.godine usvojen je i novi Zakon o policiji. Taj zakon, koji je donet nakon javne rasprave pitanje sukoba interesa, kao i prethodni zakon, uređuje kroz zabranu obavljanja nespojivih delatnosti pripadnika MUP-a. Međutim, lista ovih delatnosti će tek biti određena podzakonskim aktom ministra koji do danas nije usvojen.</p>		
Institucionalni kapaciteti	Organi nadležni za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa su samostalni u radu, raspoložu dovoljnim tehničkim, materijalnim i finansijskim sredstvima za rad	<p>Nadležni organi su jasno identifikovani</p> <p>Nadležni organi su samostalni u radu</p> <p>Nadležni organi raspoložu dovoljnim tehničkim i materijalnim sredstvima za rad</p> <p>Nadležni organi raspoložu dovoljnim finansijskim sredstvima za rad</p>	<p>Podaci iz izveštaja o radu organa nadležnih za sukob interesa</p> <p>Ocene prEUgovor koalicije i OCD koje se bave transparentnošću i odgovornošću organa vlasti</p>
Sprečavanje sukoba interesa i postupanje u slučaju sukoba interesa	<p>Napomena: S obzirom na to da su isti organi nadležni za postupanje i u pogledu prevencije i u pogledu rešavanja sukoba javnog i privatnog interesa, da se promene predviđaju istim tačkama strateških dokumenata i da su problemi slični, podaci su prikazani objedinjeno, osim kada je napomenuto drugačije.</p> <p>Za primenu normi o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa nadležno je više organa. Najjasnije je zakonski određena uloga Agencije za borbu protiv korupcije. Drugi nadležni organi uglavnom za sprečavanje sukoba interesa u Srbiji nisu određeni poimence, već su u najboljem slučaju određeni – „neposredno prepostavljeni, rukovodilac organa, predsednik suda, nadzorni organ“ itd. U većini slučajeva kada su postavljena pravila za sprečavanje sukoba interesa, nije određen ni jedan organ koji bi imao dužnost da se stara o primeni tih pravila proaktivno.</p> <p>Antikorupcijska strategija i drugi strateški dokumenti uočavaju potrebu za unapređenjem kapaciteta Agencije, ali se iz njih ne može u potpunosti sagledati u kojem pravcu bi se reforme odvijale ni koje sve</p>		

probleme bi trebalo rešiti izmenama propisa, iako su date neke informacije. AP za primenu antikorupcijske strategije je predviđao kao indikator ostvarenosti cilja, „**povećan broj kontrola u radu uprave**, u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i drugim relevantnim zakonima (porast od 30% u odnosu na početnu vrednost u 2012. godini)“ . **AP za poglavlje 23** sadrži dve preporuke koje su u vezi sa jačanjem kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, dok se o kapacitetima drugih organa koji bi se starali o prevenciji ili rešavanju sukoba interesa u njemu ne govori. Predviđa se, između ostalog, jačanje **administrativnih kapaciteta Agencije, kapacitete kako bi bolje koordinirala sa drugim državnim organima i organizacijama**, između ostalog, tako što će biti bolje povezana sa njima, uključujući preko baza podataka, i tako što će se **njeni izveštaji, prijave i preporuke adekvatno pratiti**. Između ostalog, predviđaju se mere koje bi obavezale rukovodioce organa javne vlasti da Agenciji omoguće neometani uvid, pribavljanje kopija, direktan pristup neophodnim bazama podataka, dokumentima i informacijama, stvaranje uslova za efikasniju kontrolu imovine i prihoda, obavezu za Narodnu banku Srbije, poslovne banke, druge finansijske institucije, druga pravna lica i preduzetnike da dostavljaju tražene podatke Agenciji, omogućavanje da Agencija uzima izjave od odgovornih lica tako i od funkcionera...

Pored toga predviđa se “analiza specifičnosti radnih mesta Agencije za borbu protiv korupcije, postojećih i potrebnih kapaciteta“ i sa njom povezane izmene akta o sistematizaciji, zapošljavanje, nabavke softvera i obuke. Planiraju se i obuke službenika u drugim nadležnim organima, ali se oni uopšte ne identifikuju.

Kapaciteti Agencije za ispunjavanje zakonskih zadataka na sprečavanju sukoba interesa nisu dovoljni da obezbede ispunjavanje ciljeva zbog kojih je Zakon donet.

Agencija za borbu protiv korupcije je **nezavisni državni organ**, čije su nadležnosti i status utvrđene zakonom (ne pominje se u Ustavu). Ovlaštenja i obaveze Agencije kao i rokovi za postupanje nisu dovoljni ili dovoljno precizno utvrđene, što se negativno odražava na njenu mogućnost da ostvari ciljeve zakona, ali i na odgovornost za eventualne propuste. Efekti aktivnosti koje Agencija preduzima u prevenciji i rešavanju sukoba interesa su ograničeni i delovanjem ili propuštanjem drugih organa da delaju na odgovarajući način – Narodna skupština, Vlada i drugi organi ne reaguju pravovremeno na preporuke i izveštaje koje im Agencija upućuje.

Agencija ima probleme sa ljudskim resursima, IT kapacitetima i nedostatkom sredstava za organizaciju treninga i obuke.

Tokom istraživanja nisu zabeležene značajnije promene u institucionalnom okviru za prevenciju sukoba interesa koje bi imale efekte u praksi, ali je bilo značajnih promena u pogledu planova za budućnost.

Naime, AP za poglavlje 23 je detaljnije obradio pitanje povećanja kapaciteta Agencije za borbu protiv korupcije, nego što je to bio slučaj sa Akcionim planom za realizaciju antikorupcijske strategije. Rokovi za sprovođenje ovih aktivnosti su delom već prošli i samo se u manjoj meri sprovode. Preovlađuje tumačenje da se te aktivnosti odnose na jačanje kapaciteta Agencije nakon što ona dobije nove nadležnosti (donošenje novog Zakona), a do toga još uvek nije došlo.

Promene u strateškom okviru koje se odnose na „druge nadležne organe“ i primenu drugih propisa za sprečavanje sukoba interesa nisu razjasnile kakva se unapređenja institucionalnog okvira mogu očekivati. Izvesni su i neki negativni efekti promena – odustanak od ranijih namera da se na jedinstven način uredi pitanje sprečavanja sukoba interesa širom javnog sektora.

Institucionalni okvir Agencije je unapređen tokom proteklih nekoliko godina, ali i dalje je nedovoljan. Kada je reč o sektoru za kontrolu imovine i prihoda, Agencija je navela u izveštaju za 2015. nekoliko vrsta problema na koje je nailazila: neprecizne i nejasne odredbe Zakona koje dovode do probleme u komunikaciji sa drugim institucijama, veliki priliv dokumenata i nedostatak prostora za skladištenje,

	<p>nemogućnost neposrednog pristupa evidencijama. Sektor za rešavanje o sukobu interesa je, između ostalog, imao problem nedovoljnog broja kadrova, „što je dovelo do toga da nameravana sveobuhvatnost provere funkcionera u vezi sa vršenjem više javnih funkcija i sprečavanjem sukoba interesa nije mogla biti realizovana u potpunosti“, te da je „neopodno popunjavanje svih sistematizovanih radnih mesta i konstantna edukacija zaposlenih u vezi sa sudskom praksom, kao i u vezi sa uporedno-pravnom praksom u rešavanju sukoba interesa u zemljama EU.“</p> <p>Prema informatorima o radu Agencije, broj zaposlenih u sektoru za kontrolu u julu 2016 iznosio je 26 (od 42 sistematizovana radna mesta), a u sektoru za rešavanje o sukobu interesa 7 od 15.</p> <p>Nedostatak ljudskih resursa je u najvećem delu posledica nedostatka kancelarijskog prostora, što je posebno apsurdno jer je 2012. godine Vlada, na osnovu zahteva Agencije, kupila novu zgradu za potrebe Agencije. Drugi problem sa kojim se Agencija susreće jeste to što Zakon predviđa obavezu da Agencija obavlja neke formalne aktivnosti koje nisu od velike koristi, da vodi administrativne poslove i da ulazi u suvišnu komunikaciju sa funkcionerima (na primer kod davanja saglasnosti). Odobreni budžet Agencije se nije značajno menjao od 2013. godine. Skoro 90% „redovnog“ budžeta Agencije odlazi na plate i redovne troškove funkcionisanja. To znači da ne postoje sredstva za nova zapošljavanja, istraživanja i ispitivanja, IT opremu, softver.</p> <p>Agenciji nedostaju resursi i u rukovodstvu institucije, što se može odraziti i na njen rad u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa (odluke po žalbama funkcionera na odluke Agencije). Naime, Odbor Agencije, koji odluke donosi većinom od Zakonom određenog ukupnog broja članova (pet od devet) je već godinama nepotpun. U poslednjih godinu i po dana nedostaju mu dva člana zato što se Narodna skupština nije izjašnjavala o kandidatima koje su predložili ovlašćeni predlagači (koji dolaze iz nepolitičkih tela).</p>		
Dobro razumevanje	Organi nadležni za sprečavanje sukoba interesa (njihovi rukovodioci i zaposleni) razumeju koncept sukoba interesa i svoju ulogu u njegovom sprečavanju.	Rukovodioci i zaposleni su učestvovali na obukama čija tema je bila sukoba interesa i njihova zaduženja u ovom procesu Programi obuka pokrivaju teme koncepta sukoba interesa i postupanja organa u slučaju sukoba interesa Podaci o učestalosti i strukturi zaposlenih koji su učestvovali u obukama	Podaci iz izveštaja o radu organa nadležnih za sukob interesa
Sprečavanje sukoba interesa i postupanje u	Dobro razumevanje sukoba interesa je osnovni preduslov za primenu propisa koji se bave prevencijom, sprečavanjem, rešavanjem i sankcionisanjem sukoba interesa. Često izjednačavanje ili mešanje sukoba interesa sa pojavama poput kumulacije javnih funkcija, neprijavlivanja imovine, vršenja javne funkcije i		

<p>slučaju sukoba interesa</p>	<p>vlasništva nad privatnim privrednim subjektom, zloupotrebe javne funkcije u političke ili druge svrhe, rečito govori o potrebi uspostavljanja dobrog razumevanja ove pojave.</p> <p>Dobrom razumevanju pojma sukoba interesa ne doprinose ni situacije u kojima je pitanje sukoba interesa na drugačiji način uređeno u više propisa. Da bi se došlo do dobrog razumevanja pojma sukoba interesa potrebno je uskladiti definicije koje se koriste u zakonima i drugim aktima gde se pominje. Između ostalog, ta usaglašavanja je potrebno izvršiti u Ustavu, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i pomenutom Zakonu o javnim nabavkama.</p> <p>U vezi sa ovim pitanjem jeste i pitanje nadležnosti za postupanje u slučajevima sukoba interesa. Naime, ukoliko postoji više organa koji su nadležni za primenu pravila, to otvara mogućnost da se kroz različita tumačenja zakonskih normi dođe do različitih značenja pojma „sukoba interesa“. To se može rešiti bilo potpunim ukidanjem nadležnosti za postupanje u slučajevima sukoba interesa drugim organima (poput Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kada je reč o primeni tog posebnog zakona), ili davanjem prednosti stavovima koje zauzme Agencija za borbu protiv korupcije, imajući u vidu da je reč o telu koje ima nesumnjivo najviše iskustva u ovoj oblasti i da ima na zakonskim ovlašćenjima zasnovan pristup registrima i bazama podataka koji su neophodni za utvrđivanje postojanja sukoba interesa.</p> <p>Akcionni 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.</p> <p>Od aktivnosti koje su planirane sa ciljem uspostavljanja dobrog razumevanja sukoba interesa do polovine 2016. godine predviđen je početak realizacije samo jedne aktivnosti: kontinuirane specijalizovane obuke zaposlenih u Agenciji za borbu protiv korupcije radi primene novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.</p> <p>Iako je u prvom Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 navedeno da se aktivnost obuke zaposlenih u javnoj upravi uspešno realizuje, ova ocena je data samo na osnovu jednog organizovanog seminara sa ukupno 9 polaznika. S obzirom na broj od oko 47.500 funkcionera u Republici Srbiji jasno je da ovom dinamikom i metodologijom nije moguće obuhvatiti značajan broj javnih funkcionera i službenika. Portal edukacije.acas.rs navodi samo jednu obuku koja bi mogla biti relevantna za ovu temu („Etika i integritet u javnom sektoru“). Agencija je objavila nekoliko publikacija među kojima i Vodič za funkcionere u kojem se u kratkim crtama obrađuje pitanje prijavljivanja sukoba interesa. Međutim, malo prostora je posvećeno rešavanju sukoba interesa. Dodatno, Agencija je na Youtube-u objavila seriju kratkih filmova u kojima na slikovit način obrađuje svoje nadležnosti, među kojima i one koje se odnose na sukob interesa. Ipak, film obrađuje samo jednu moguću situaciju u kojoj se javlja sukob interesa, dok o drugim situacijama nema govora, tako da se ne može smatrati da je na ovaj način obezbeđeno bolje razumevanje pojma sukoba interesa među funkcionerima, službenicima ili u javnosti.</p> <p>Najveći broj slučajeva nepotizma i poslovanja sa privrednim subjektima u vlasništvu povezanih lica koji su utvrđeni u odlukama Agencije se dešava na lokalnom nivou. Da bi se taj problem otklonio, potrebno je uvesti kontinuirane obuke lokalnih javnih funkcionera, javnih službenika i odbornika lokalnih skupština. U vezi sa tim, obukama bi trebalo obuhvatiti i članove radnih tela za praćenje sprovođenja etičkih kodeksa, koji su bili uspostavljeni u velikom broju opština pre nekoliko godina. Ova tela bi mogla da daju značajan doprinos u prevenciji i rešavanju sukoba interesa i razumevanju pojma među funkcionerima lokalne vlasti.</p>
--------------------------------	--

	Takođe treba imati u vidu da Agencija ne raspolaže dovoljnim resursima za ispunjavanje svih svojih zakonskih zadataka, što takođe otežava postizanje dobrog razumevanja pojma sukoba interesa, kako među funkcionerima, tako i u široj javnosti.		
Praksa u prevenciji i sprečavanju sukoba interesa	Pravila o sprečavanju sukoba interesa se primenjuju.	Organi nadležni za sprečavanje sukoba interesa (njihovi rukovodioci i zaposleni) u svakodnevnom radu u potpunosti i bez izuzetka primenjuju pravila o sprečavanju sukoba interesa Organi nadležni za sprečavanje sukoba interesa su povećali broj postupaka koje vode o sukobu interesa Postupci za sprečavanje sukoba interesa se okončavaju otklanjanjem sukoba interesa	Podaci iz izveštaja o radu organa nadležnih za sukob interesa
Prevenција sukoba interesa	<p>Sprečavanju sukoba interesa (onda kada on još uvek nije nastao) najviše doprinosi primena pravila o nespojivosti funkcija, isključenju i izuzeću u postupanju vršilaca javnih ovlašćenja. Norme o nespojivosti, isključenju i izuzeću možemo pronaći u pravosudnim zakonima i drugim zakonima koji regulišu rad organa javne vlasti (Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o parničnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o državnim službenicima, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije i sl.) i ona gotovo bez razlika prate osnovnu ideju da je potrebno da se javni službenik unapred isključi iz odlučivanja u predmetima u kojima postoji sasvim izvesna i/ili opravdana sumnja da zbog svoje druge profesionalne uloge ili ličnih veza i odnosa sa strankama neće postupati profesionalno i nepristrasno. O ovoj okolnosti je predstavnik organa javne vlasti dužan da obavesti svog pretpostavljenog (ili poseban organ koji odlučuje o ovom pitanju) i sačeka njegovu odluku o daljem postupanju.</p> <p>Podaci o praktičnoj primeni odredaba o nespojivosti, isključenju i izuzeću, su samo ograničeno dostupni. Čak i oni koji jesu dostupni su rasuti u izveštajima i informatorima o radu organa javne vlasti. Tako je, primera radi, u izveštaju Visokog saveta sudstva (VSS) za 2015. godinu dostupna informacija da je VSS odlučivao o nespojivosti funkcija za pet sudija, kao i da je njih troje razrešeno zbog teškog disciplinskog prekršaja. Slučajevi ispitivanja nespojivosti funkcija kod sudija neznatni su u odnosu na ukupan broj sudija i u 2015. godini čine tek manje od 1% njihovog broja (prema podacima iz Akcionog plana za poglavlje 23, broj sudija u Srbiji iznosi 2800). Takođe, kod troje razrešenih zbog teškog disciplinskog prekršaja ne saznajemo da li je neki od prekršaja koji su bili osnov za razerešenje povezan sa sukobom interesa. Nije javno dostupan ni podatak o ukupnom broju sudija za koje je zatraženo isključenje ili izuzeće u odlučivanju u sudskim procesima, niti koliko je tih zahteva bilo osnovano, što bi pomoglo u oceni o delotvornosti primene pravila o sukobu interesa i odgovornosti sudija i drugih učesnika u postupku da takav sukob spreče.</p> <p>Nedovoljno podataka, odnosno njihovo nepostojanje se odnosi i na broj izuzeća sprovedenih u upravnim i postupcima javne nabavke. Ne postoje sistematizovani podaci o tome koliko je izuzeća zbog sukoba interesa zatraženo i koliko je ovih zahteva bilo osnovano.</p> <p>U slučaju nespojivosti policijskih i poslova u vojsci ne postoje sistematizovani podaci o zahtevima podnetim za ocenu nespojivosti poslova u ovim dvema službama. Problem se javlja i zbog toga što u slučaju policije listu nespojivih poslova formira ministar podzakonskim aktom, koji još uvek nije usvojen. U slučaju vojske</p>		

	<p>se javlja slična prepreka, jer o pojedinačnim slučajevima nespojivosti delatnosti odlučuju ministar odbrane, načelnik Generalštaba ili lica u vojsci koje oni ovlaste.</p> <p>Zbog svega navedenog, imamo nepotpunu sliku o preventivnom uticaju na sukob interesa u organima javne vlasti. Bilo bi potrebno da nadležni organi prikupljaju ove podatke i periodično učine dostupnim javnosti.</p> <p>U Akcionom planu je, između ostalog, predviđeno praćenje primene zakonskih odredbi o sprečavanju sukoba interesa u radu državnih službenika (aktivnost 2.2.3.6). Međutim, ova aktivnost, a koja uključuje i izveštaje o sprečavanju sukoba interesa na internet prezentacijama nadležnih organa, predviđena je tek za trenutak usvajanja novih rešenja o zabrani sukoba interesa (II kvartal 2017. godine). Dakle, obaveza izveštavanja o sukobu interesa za državne službenike se uspostavlja tek od sledeće godine, iako već sada postoji solidan okvir za sprečavanje sukoba interesa o kom bi se moglo izveštavati.</p> <p>Preporuka iz skringing izveštaja nesumnjivo nalaže da se pravila o sukobu interesa ne samo usvoje, već i praktično primenjuju (preporuka 2.2.3).</p>
<p>Postupanje u slučaju sukoba interesa</p>	<p>Opis stanja: sankcionisanje sukoba interesa u organima javne vlasti</p> <p>Kada je sukob interesa već nastao, organi javne vlasti na raspolaganju imaju mogućnost njegovog sankcionisanja kroz disciplinski, prekršajni, krivični postupak i neke osobene sankcije, poput preporuka 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. Ovi postupci su srodni i ono što ih međusobno razlikuje jesu organi odlučivanja i različite propisane disciplinske sankcije. 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 (neprijavlivanje imovine i davanje lažnih podataka o imovini).</p> <p>Podaci</p> <p>Ograničeni i nesistematizovani podaci o sprečavanju sukoba interesa su приметni i u fazi njegovog sankcionisanja, podjednako kao i u preventivnoj fazi. Primera radi, u izveštajima Državnog veća tužilaca u periodu januar-novembar 2015. godine vođeno je sedam postupaka pred Disciplinskom komisijom koja odlučuje o odgovornosti tužilaca, što predstavlja oko 1% od ukupnog broja tužilaca i zamenika javnih tužilaca u Srbiji. Izveštaj nije eksplicitan kada su u pitanju disciplinski prekršaji zbog kojih su vođeni postupci, već navode zakonske članove/stavove/alineje koje je potrebno pronaći u potrazi za potpunim podatkom. Tako tek posredno saznajemo da je dvoje tužilaca bilo kažnjeno zbog kršenja načela nepristrasnosti i ugrožavanja poverenja građana u javno tužilaštvo, ali da su oni kažnjeni prilično blagom kaznom – smanjenjem plate od 10% u periodu od dva, odnosno tri meseca. Takođe, dvoje tužilaca je izvršilo teške povrede Etičkog kodeksa, ali ne saznajemo u čemu su se sastojale ove povrede i da li imaju veze sa kršenjem pravila o sukobu interesa. Kako nepristrasnost i etičnost čine suštinu tužilačkog posla, bilo bi potrebno da podaci o sankcionisanju ovih ponašanja budu precizniji i da obuhvataju značajniji broj tužilaca i njihovih zamenika. U posmatranom periodu (januar-novembar 2015. godine), Disciplinskom tužiocu su</p>

podnete prijave protiv znatno većeg broja tužilaca i njihovih zamenika (299), što čini oko trećinu njihovog ukupnog broja. Međutim, 145 prijava je odbačeno, 43 prijave su rešene na drugi način (nepotpune su informacije koji su to načini), dok su 62 prijave i dalje bile u postupku provere u trenutku objavljivanja izveštaja. Kao što smo već naveli, samo sedam je doživelo svoj epilog u disciplinskom postupku, od kojih za četiri posredno i nedovoljno precizno saznajemo da mogu biti povezani sa sukobom interesa.

Kada je u pitanju sankcionisanje državnih službenika za slučajeve sukoba interesa, sliku praktične primene pravila o zabrani sukoba interesa donekle daje izveštaj Visokog službeničkog saveta o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2015. godinu. Kodeks sistematizuje zakonske odredbe integriteta i pravila ponašanja državnih službenika (uključujući tu i ona o zabrani sukoba interesa), ali i propisuje dodatna pravila ponašanja koja mogu prouzrokovati lakšu odgovornost u disciplinskom postupku. Izveštaj o poštovanju Kodeksa je obuhvatio zaposlene u ministarstvima, organima u sastavu ministarstava, posebnih organizacija, službi vlade i upravnih okruga i njihovih 67 355 zaposlenih. Primetno je da su se podnosioci pritužbi žalili na nedostatak integriteta i nepristrasnosti zaposlenih, njihov sukob interesa, primanje usluga i poklona i to najviše prema zaposlenima u ministarstvima. Međutim, pokrenuta su samo tri disciplinska postupka ovim povodom, što je zanemarljiv broj u odnosu na ukupan broj zaposlenih u ministarstvima (oko 48 000). Najviše postupaka je pokrenuto u Poreskoj upravi (njih 39), ali nije dostupan podatak kakve povrede su predmet ovih postupaka. U izveštaju Visokog službeničkog saveta za većinu organa i organizacija ne pronalazimo broj disciplinskih postupaka koji su pokrenuti zbog težih disciplinskih prekršaja predviđenih zakonom, dok su u izveštajima nekih organa (poput Poreske uprave) disciplinski postupci o povredi zakona i Kodeksa objedinjeni. Ovakvi nepotpuni i međusobno teško uporedivi podaci otežavaju ocenu da li se i koliko primenjuju odredbe o zabrani sukoba interesa državnih službenika. Nesistematični i neprecizni podaci dostavljeni od strane organa i organizacija govore o tome da je potrebno uspostaviti bolji sistem izveštavanja o ovom pitanju.

Slično prethodnim primerima, republičko javno tužilaštvo i njegovo posebno Odeljenje za borbu protiv korupcije i Tužilaštvo za organizovani kriminal ne sistematizuju (ili makar ne čine javno dostupnim) podatke o gonjenju učinilaca krivičnih dela koja su povezana sa korupcijom ili sukobom interesa.

Kada je u pitanju odgovornost funkcionera za sukob interesa, a koju prati Agencija za borbu protiv korupcije, u izveštaju za 2015. godinu navedeno je da je Agencija pokrenula 213 postupaka protiv funkcionera koji vrše više funkcija bez saglasnosti Agencije, dok su 203 postupka pokrenuta zbog sukoba interesa u vidu ličnih odnosa (nepotizma) koji su prepreka vršenju javne funkcije. Od pokrenutih postupaka, Agencija je u 72 slučaja utvrdila da se radi o nedozvoljenoj kumulaciji funkcija, dok je u 60 utvrdila postojanje sukoba interesa u vidu ličnih odnosa koji ugrožavaju rad u javnom interesu. Od 27 funkcionera za koje je predloženo razrešenje sa javne funkcije, samo za nešto više od trećine se to zaista i dogodilo tokom 2015. godine (njih 11 razrešenih). Ovi podaci ukazuju na to da se samo deo slučajeva sukoba interesa otkloni postupkom pred Agencijom. Brojnost postupaka pred Agencijom je vidno viši nego kada su u pitanju postupci o sukobu interesa pred drugim državnim organima, iako je i dalje u pitanju manje od 1% obuhvaćenih funkcionera (od oko 47 000 ukupno). Ono što zabrinjava jeste da su povodom pokrenutih prekršajnih postupaka tokom 2015. godine sudovi uglavnom donosili odluke o sankcionisanju minimalnom novčanom kaznom od 50 000 dinara (polovina slučajeva), a u trećini slučajeva su to samo sudske opomene. U čak 20 postupaka je tokom 2015. godine nastupila apolutna zastarelost, dok je samo u jednom izrečena kazna od 100 000 dinara.

Kada je u pitanju sankcionisanje sukoba interesa u policiji, izveštaji Komisije za pritužbe i Sektora unutrašnje kontrole daju samo delimičnu sliku stvarnog stanja. Primera radi, sektor unutrašnje kontrole je tokom 2015. godine podneo 168 krivičnih prijava kojima je obuhvaćeno 173 policajca. Sektor čak posebno izdvaja koruptivna krivična dela, gde je najviše prijava podneto za krivična dela zloupotreba službenog položaja (86) i primanje mita (111). Međutim, ne možemo sa sigurnošću tvrditi koliko je slučajeva

zloupotrebe službenog položaja uzrokovano sukobom interesa. Za to bi morali da posedujemo dodatne podatke. Slično je i sa izveštajem MUP-a o pritužbama na rad policije. Tokom 2015. godine, MUP je primio 1802 pritužbe na rad svojih zaposlenih, od kojih je u prvom stepenu za samo 82 utvrđena odgovornost pripadnika MUP, dok je u drugom stepenu to učinjeno za 61 slučaj. Međutim, nemamo podatke o tome koliko je prijavljenih i slučajeva o kojima se odlučivalo povezano sa nespojivim delatnostima ili sukobom interesa pripadnika MUP-a.
--

4. Zaključci i preporuke

4.1. Strateški okvir

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.

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. Indikatori uspeha za aktivnosti koje se tiču spečavanja sukoba interesa nisu adekvatni, određivi i merljivi i potrebno ih je uskladiti sa predloženim indikatorima u ovom istraživanju. Tokom istraživanja došlo je do pogoršanja 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.

4.2. Pravni okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa

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 arbitrarnoj 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.

4.3. Institucionalni kapaciteti za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa

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 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.

4.4. Dobro razumevanje sukoba interesa

Sukob interesa se često izjednačava ili meša sa drugim sličnim pojavama poput kumulacije javnih funkcija, neprijavlivanja 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 obučanih 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. Situacija je nešto bolja kada je reč o obukama u pravosuđu, jer nekoliko stotina sudija i tužilaca godišnje dobija obuke iz pitanja etike i integriteta.

4.5. Praksa u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa

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 (neprijavlivanje 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 nesistemizovani. 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 sa 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.

5. Izvori

Sukob interesa u Republici Srbiji – analiza pravnog i strateškog okvira, prEUgovor (Transparentnost – Srbija), 2016

Upravni sud i antikorupcijski propisi, 2016

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Upravni%20su%20i%20antikorupcijski%20propisi.pdf

Procena sistema društvenog integriteta Srbija 2015,

http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf

Alternativni izveštaj o sprovođenju antikorupcijske strategije, 2016

http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvetaj_o_sprovođenju_Strategije.pdf

Procena sistema društvenog integriteta Srbija 2011,

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf>

Priručnik za javne tužioce, antikorupcijski propisi i njihovo sankcionisanje, 2009

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/publikacije/Publikacija%20za%20tužioce.pdf>

Korupcija – problemi i rešavanja problema, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Transparentnost Srbija i Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, 2010,

http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/publikacije/korupcija_finale.pdf

Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji, 2006

<http://www.transparentnost.org.rs/aktivnosti/SHC/Sukob%20interesa.pdf>

Conflict of interest in practice – comparative study, RESPA, 2015,

http://www.respaweb.eu/download/doc/Conflicts+of+Interest+in+Practice_Comparative+Study.pdf/953c28bf75c1145c474ec4a865885534.pdf

Akcioni plan za Poglavlje 23 u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, 2016,

<http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php>

Krivični zakonik, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014

Ustav Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 98/2006

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US

Zakon o državnim službenicima, "Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014

Zakon o javnim nabavkama, "Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015

Zakon o opštem upravnom postupku, "Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010

Zakon o policiji, "Sl. glasnik RS", br. 6/2016

Zakon o vojsci Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - dr. zakon, 10/2015 i 88/2015 - odluka US

Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, "Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 12/2005"

Sukob interesa u sistemu javnih nabavki u Republici Srbiji, Centar za primenjene evropske studije, 2016

Predlog za unapređenje sprečavanja sukoba interesa u vojsci i policiji u Srbiji, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016

Model zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija za borbu protiv korupcije, 2014, <http://www.acas.rs/>

Statistički podaci postupanja disciplinskih organa državnog veća tužilaca za period od 01.01.2015. do 30.11.2015. godine, <http://www.dvt.it.rs/izvestaji/>

Izveštaj o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2015. godinu, http://suk.gov.rs/sr/visoki_sluzbenicki_savet/akti_saveta.dot

Izveštaj o radu za 2015. Agencije za borbu protiv korupcije i Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>

Nacrt zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

Kodeks ponašanja državnih službenika, "Sl. glasnik RS", br. 29/2008

Zakon o parničnom postupku, "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US i 55/2014

Zakonik o krivičnom postupku, "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014