

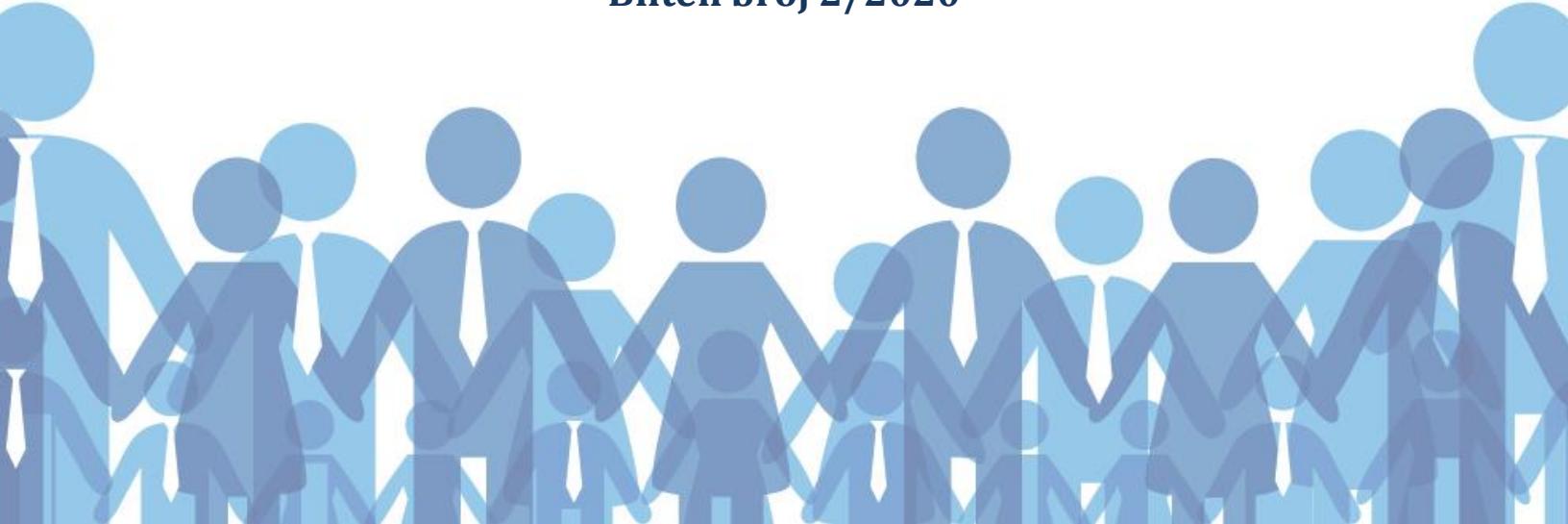


Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti

februar 2020. godine

Bilten broj 2/2020





Sadržaj:

Aktivnosti	2
Pod lupom	5
Korupcija u javnim nabavkama i njeno kažnjavanje	5
Ulaganja za realizaciju nepostojećeg plana.....	7
Nameštena nabavka rekonstrukcije Pančevačkog mosta	8
Konferencije	9
O reviziji Akcionog plana za Poglavlje 23	9
Saopštenja.....	12
Predlog Zakon o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu – bez odgovora na bitna pitanja..	12



Aktivnosti

Na inicijativu Svetske banke u Srbiji, 28. februara organizovan je prvi susret predstavnika nekoliko državnih organa, nevladinih i međunarodnih organizacija zainteresovanih za pitanja povećanja transparentnosti i odgovornosti. Ideja je da se kroz dijalog odaberu konkretnе teme kod kojih je moguće postići napredak i da se prati njihovo sprovođenje. Programski direktor Transparentnosti Nemanja Nenadić je na ovom skupu između ostalog podsetio na inicijative TS u vezi sa povećanjem transparentnosti rada Vlade Srbije (objavljivanje dnevnog reda sednica, zaključaka Vlade, obrazloženja podzakonskih akata, objavljivanje dokumenata u pretraživom obliku, a ne zipovano itd.). Posebno je bilo reči o aktivnostima koje bi Srbija trebalo da uredi kako bi ostvarila napredak u okviru istraživanja Indeks otvorenosti budžeta, pre svega u vezi sa pripremom i izvršenjem budžeta. Nenadić je takođe podsetio na zakonodavne i druge aktivnosti koje bi trebalo sprovesti kako bi se povećala transparentnost javno-privatnih partnerstava.

TS je u februaru počela novi ciklus saradnje sa lokalnim samoupravama u Srbiji u oblasti izrade lokalnih antikorupcijskih planova, sprovođenja mera predviđenim planovima i podrške telima za praćenje sprovođenja- lokalnim antikorupcijskim formumima. Sa predstavnicima opštine Stari grad, koja će raditi LAP, sastali smo se 27. februara. U sprovođenju mera iz LAP-a podržaćemo Šabac, Novi Pazar i Rašku, dok će u Kragujevcu, SOmboru, Šapcu, Novom Pazaru, Raški, Vrnjačkoj Banji i Vranju pomagati LAF-ovima.

Predstavnik Transparentnosti, Nemanja Nenadić, bio je jedan od učesnika [okruglog stola](#) 27. februara povodom predstavljanja godišnjeg izveštaja o prostoru za rad organizacija civilnog društva u Republici Srbiji u 2019. godini. Nenadić je ukazao na to da se prostor za rad civilnog društva sužava na više načina. To je primetno kod onemogućavanja da se preko medija dopre do većine građana, Naše iskustvo pokazuje da se kao jedan od mehanizama za sužavanje prostora javlja agencija TANJUG, koja filtrira informacije koje će doći do šireg kruga građana. Naime, u slučaju da ova agencija prenese neko saopštenje, onda će ono gotovo izvesno biti objavljeno u svim glavnim medijima, i obrnuto. Drugi glavni problem sa kojim se suočavaju OCD su smanjene mogućnosti da utiču na donosioce odluka. To se manifestuje kroz neorganizovanje javnih rasprava o bitnim zakonima, sprovođenje javnih rasprava koje je samo formalno, iza kojih nema obaveznih izveštaja ili ti izveštaji ne sadrže informacije o tome zašto predlozi sa javne rasprave nisu bili prihvaćeni.

Predstavnik TS, Nemanja Nenadić, učestvovao je na konferenciji BBC, održanoj u Beogradu, 26. februara. čiji je najveći deo bio posvećen fenomenu „lažnih vesti“, merama koje bi mediji trebalo da primene kako bi proverili istinitost informacija, kao i o uticaju dezinformacija koje se plasiraju preko društvenih mreža. Kako je u fokusu ove konferencije bilo pitanje plasiranja informacija tokom izborne kampanje, kao i finansiranja kampanje na društvenim mrežama, Nenadić je iskoristio ovu priliku da podseti na nedovoljnu uređenost ovih pitanja u Srbiji i da ispita mogućnosti za uvođenje dobrih praksi iz drugih zemalja.



Drugi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 rapsravljan je u Palata Srbija 25. februara. na sednici Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 (oblast Borba protiv korupcije i pravosuđe). Detaljnije u poglavlju "Konferencije".

U vezi sa pripremom godišnjeg izveštaja o napretku Srbije, Delegacija EU je organizovala konsultacije sa organizacijama civilnog društva koje se bave pitanjima vladavine prava, slobodom izražavanja i drugim oblastima. Predstavnik Transparentnosti, Nemanja Nenadić, predstavio je nalaze o stanju na polju borbe protiv korupcije o prioritetima za budućnost. Uglavnom su predstavljeni nalazi iz preUgovor Alarm izveštaja, koji su ažurirani informacijama o događajima u periodu od oktobra 2019. do februara 2020. Među najvažnijim pitanjima u ovom trenutku su sledeća

1. javne nabavke i JPP:

- a. Nema transparentnosti u vezi sa realizacijom postojećih projekata javno-privatnih partnerstava, niti naznaka da bi uskoro mogao da se unapredi zakon, iako je bilo odavno planirano
- b. Novi Zakon o janvim nabavkama bitno proširuje krug nabavki koje će biti izuzete (npr. zbog podizanja pragova), a mehanizmi zaštite od korupcije su slabiji
- c. Vlada nastavlja da podriva sistem javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava kroz međudržavne sporazume ali i posebne zakone – danas se upravo raspravlja o jednom koji će izuzeti milijarde vredne projekte oko saobraćajne infrastrukture

2. Krivično gonjenje korupcije: nema dovoljno razmatranja efekata mera koje su na snazi od marta 2018, nema značajnog povećanja broja prijavljenih i ispitanih krivičnih predmeta, mada ima nekih pozitivnih trendova – npr. više gonjenja primanja mita nego uopštenije zloupotrebe službenog položaja. Sporazumi o priznanju krivice efikasni da se brzo reše slučajevi ali ostaju sumnje da nisu obuhvaćeni svi učesnici. Nije izvršen dobar odabir krivičnih dela kojim će se baviti posebna odeljenja za suzinjanje korupcije. Između ostalog, nisu uključena ni dela koja su propisana u vezi sa finansiranjem stranaka i lažiranjem izveštaja o imovini funkcionera. I dalje predsednik partije i države i ministar up saopštavaju podatke o istragama. Sa strane nosilaca javnih funkcija dolaze napadi na sudije i tužioce, koji su kritični u javnosti uopšte ili prema ustavnoj reformi.

3. Agencija za borbu protiv korupcije je u praksi donosila pristrasne odluke, odnosno nije postupala u okviru svojih nadležnosti, u „osetljivim“ slučajevima, poput sukoba interesa ministra unutrašnjih poslova u vezi sa poslovnim aranžmanima njegovog oca sa preduzećem u državnom vlasništvu; Takođe, nije rešeno ni pitanje direktora bivšeg donatora stranke koji bi trebalo da kontroliše finansiranje i sledeće izborne kampanje

4. Ono što je usvojeno kao posledica dijaloga o izbornim uslovima je od veoma male vrednosti, jer su uglavnom drugim rečima ponovljena pravila koja su važila i do sada. Jedino što ima vrednost jesu pravila sa rokovima za postupanje Agencije za borbu protiv korupcije, koja do sada nisu postojala. TS je ponovila



potrebu da posmatračka misija ODIHR da ocenu usvojenih zakonskih promena pre izbora, da bi se videlo da li treba da se dopunjava još nešto radi minimalnog ispunjavanja njihovih preporuka, pogotovo zato što je sama vlast otvorila mogućnost da se i pred same izbore menjaju izborni zakoni, što se dogodilo u vezi sa izbornim cenzusom.

5. U vezi sa glavnom aktuelnom aferom, u vezi sa poslovanjem „Krušik-a“, još uvek nisu dostupne informacije o radu javnih tužilaštva na eventualnom ispitivanju krviičnih dela na koja je ukazao uzbunjivač Aleksandar Obradović. Državna revizorska institucija je obelodanila da je Krušik zaključivao neke od štetnih ugovora firmom GIM, ali nakon toga nije bilo reakcija od strane drugih državnih organa.

EU integracije bile su tema i [skupa 18. februara](#) "EU integracije Srbije 2016 -2020 - Koliko smo napredovali ka članstvu", u organizaciji Fridrih Ebert Štiftung Fondacije.

Međutim, prvim poglavljima koje je Srbija otvorila u pregovorima sa EU nalaze se i ona koja se odnose na javne nabavke i finansijsku kontrolu (5, 32). U ovim je oblastima nivo usklađenosti sa evropskim standardima bio veoma visok i na početku, imajući u vidu da su reforme sa nadom priključenja EU počele još 2001, ukazao je na skupu programski direktor TS Nemanja Nenadić.

Međutim, Srbija još uvek nije iskoristila u dovoljnoj meri process pregovora da bi popravila svoje zakona i kapacitete uprave, kao ni za rešavanje problema u ove dve oblasti. Čak i onda kada su državni organi Srbije sprovodili aktivnosti onako kako su obećali i planirali, to nisu činili u postavljenim rokovima. Tipičan primer za to je usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama, koje se dogodilo dve godine kasnije nego što je bilo dogovorenog. U oblasti javnih nabavki Srbija je značajno pogoršala početno stanje stvari, tako što je pojačano direktno ugovaranje nabavki uz pozivanje na međudržavni sporazum kao osnov za izuzimanje od sistema javnih nabavki, umesto da bude smanjeno. Vrh vlasti promoviše ovakve dogovore kao dobar model za rešavanje problema, a ne kao situaciju koja se dogodila usled izuzetnih okolnosti.

Slično tome, Vlada predlaže a Skupština prihvata posebne zakone kojima se isključuje primena Zakona o javnim nabavkama u pojedinim projektima. Ozbiljni problem koji postoji u oblasti javno-privatnih partnerstava, nisu u dovoljnoj meri obuhvaćeni praćenjem stanja u okviru pregovora, iako je ovde zastoj reformi još ozbiljniji nego kod javnih nabavki. U oblasti finansijske kontrole ima napretka u vezi sa brojem i obuhvatom revizija koje sprovodi Državna revizorska institucija, uključujući i revizije svrshishodnosti. Međutim, kada je reč o sistemu interne revizije, nedostaci koje je EK uočila na početku pregovora nisu uklonjeni ni do danas.

U februaru je objavljeno 106 vesti ili priloga o aktivnostima naše organizacije odnosno vesti u kojima su citirani stavovi predstavnika TS. Na sajt TS postavili smo niz [inicijativa i analiza](#), kao i zahteva državnim organima i njihovih odgovora. Među njima je i odgovor Agencije za borbu protiv korupcije na dopis u vezi sa korišćenjem javnih resursa u partiskske svrhe od strane predsednika opštine Smederevska Palanka.

Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnom mesecu:



Pod lupom

Korupcija u javnim nabavkama i njeno kažnjavanje

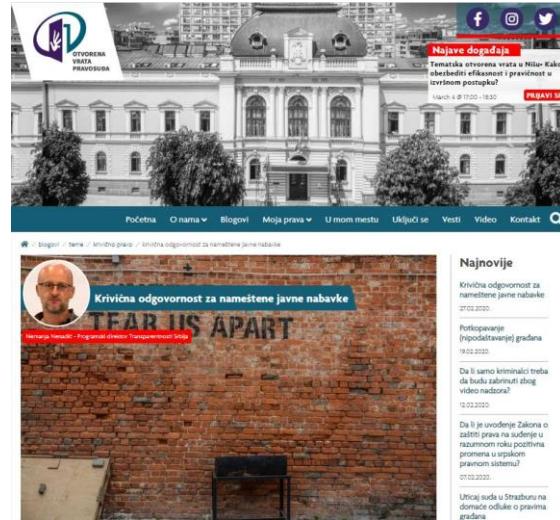
29. februar 2020.

Krivična odgovornost za nameštanje javnih nabavki nikad nije bila aktuelnija. Međutim, povodom dva nedavna slučaja hapšenja javnih funkcionera^[1], u javnosti se piše i govori uglavnom o političkim posledicama^[2] i mogućim političkim motivima za hapšenja^[3], pomalo o načinu na koji se odvijala moguća korupcija, a nimalo o suštini – kako je do korupcije moglo da dođe.

Javne nabavke su jedna od prvih asocijacija kada se govori o korupciji, zato što kroz ovaj vid ugovaranja svake godine nekoliko milijardi evra pređe iz budžeta državnih, pokrajinskih, lokalnih organa, javnih ustanova i javnih preduzeća na račune firmi.

Radi zaštite od korupcije, zakonodavac je osmislio detaljne procedure sa ciljem da se smanji proizvoljnost pri odabiru firme koja će isporučiti robu, pružiti usluge ili izvesti radove. Takođe je ustanovljeno načelo transparentnosti, tako da mnoštvo podataka mora da se objavi, počev od javnog poziva i konkursne dokumentacije, do odluke o tome s kim će biti zaključen ugovor. Međutim, time je korupcija samo otežana, a ne i sprečena. Kao što voda nađe pukotinu kroz koju može da prođe, tako će se i korupcija pre javiti tamo gde zakonska pravila nisu postavljena ili nisu potpuna.

Korupcija u javnim nabavkama sa oduvek mogla goniti kao krivično delo zloupotrebe službenog položaja, ili kao neko drugo, specifičnije, kada su za to postojali elementi (npr. davanje i



primanje mita). Međutim, kako je zakonodavcu iz 2012. godine bilo naročito stalo da pokaže kako će se voditi borba protiv korupcije u javnim nabavkama, uporedo sa donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama izmenjen je i Krivični zakonik. Tako smo dobili posebno krivično delo, „zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“, koje je sada formulisano u članu 228. KZ. Kada javni funkcionići i zaduženi službenici zloupotrvljavaju svoja ovlašćenja u postupku javnih nabavki, njihova odgovornost se utvrđuje slično kao i kod bilo koje druge zloupotrebe službenog položaja.

Prva razlika je to što kod „obične“ zloupotrebe posledica radnje ili propusta može biti pribavljanje koristi sebi ili drugome, nanošenje štete drugom ili teža povreda prava drugog. U posebnom krivičnom delu za javne nabavke zloupotreba mora da se ogleda u prouzrokovajući štete javnim sredstvima. Druga je to što se „obična“ zloupotreba može desiti i bez povrede propisa („iskorišćavanje ovlašćenja“), dok je kod posebnog krivičnog dela takva povreda nužni element.



Najzad, razlikuju se kazne za teži oblik ovog krivičnog dela – kod javnih nabavki će kazna biti veća ukoliko se zloupotrebe vrše u vezi sa vrednjom nabavkom (preko 150 miliona dinara), bez obzira na to kolika je krajnja šteta po javna sredstva. Kod „obične“ zloupotrebe za određivanje teže kazne je merodavan iznos nezakonite koristi ili nanete štete.

Slučaj sumnje na korupciju u vezi sa nabavkama železničkog preduzeća

Sumnja na korupciju u vezi sa radom jednog državnog železničkog preduzeća je zanimljiva i značajna za razmatranje i to bez obzira na to hoće li na kraju biti utvrđena ičija krivična odgovornost. U prvom slučaju, prilikom hapšenja direktora preduzeća u državnom vlasništvu, saopšteno je da je novac za koji se sumnja da predstavlja mito, u stvari povraćaj dela novca koji je to preduzeće isplatilo za advokatske usluge. Iz policijskog saopštenja se dalje može pretpostaviti da se sumnje kreću u nekoliko pravaca – da te usluge nisu bile ni potrebne (jer preduzeće ima sopstvenu pravnu službu koja obavlja iste poslove) i da je vrednost usluga bila precenjena. Ukoliko je tako zaista bilo, krivična odgovornost bi mogla postojati i bez primanja mita, ali bi dokazivanje bilo znatno teže. Naime, odluka o tome da se uđe u bilo koju nabavku koja nije potrebna mogla bi se označiti kao da je „suprotna zakonu ili drugim propisima o javnim nabavkama“, što je jedan od preduslova za postojanje krivičnog dela. Međutim, faktor koji značajno otežava krivično gonjenje u takvim situacijama jeste činjenica da planovi javnih nabavki (među kojima su i one nepotrebne) kao i programi rada preduzeća u vlasništvu države moraju dobiti odobrenje, nakon čega onaj ko je planirao nepotrebni trošak dobija svojevrsno pokriće.

Zbog sumnje na zloupotrebu u javnoj nabavci na železnicama nakratko je bio uhapšen i državni sekretar u resornom ministarstvu. Navodno, on je uticao na to da se izvede rekonstrukcija Pančevačkog mosta u Beogradu, a nabavku je sprovodilo preduzeće u državnom vlasništvu, a ne samo ministarstvo. Bez obzira na bilo čiju eventualnu krivičnu odgovornost u ovom slučaju, neke stvari su poznate na osnovu svima dostupnih podataka sa Portala javnih nabavki, pa se mogu komentarisati.

Nabavka radova (rekonstrukcija mosta) nije sprovedena putem otvorenog tendera, već u tzv. pregovaračkom postupku. Taj postupak se može po Zakonu voditi zbog hitnosti do koje nije došlo usled krivice naručioca. U konkretnom slučaju, hitnost proističe iz nalaza vanredne kontrole stanja u kojem se most nalazi. U

koliko su te kontrole izvedene po poravilima struke, i ukoliko njihovi nalazi zaista pokazuju da se ne može čekati nekoliko nedelja ili meseci duže (koliko bi trajao redovan postupak nabavke), onda nije sporna odluka da se postupak sproveđe po bržoj proceduri. Naravno, to otvara pitanje sprovođenja ranijih redovnih kontrola stanja mostova, ali to je već druga stvar. Ono što je, međutim, sporno u ovom slučaju, jeste pitanje kome će biti upućeni pozivi da učestvuje u nadmetanju za dobijanje posla. Kao što se može videti iz dokumentacije koja je sve vreme objavljena na Portalu javnih nabavki, pozivi su upućeni na samo dve adrese. Naručilac koji želi da dobije kvalitetne ponude i da reši problem neće tako postupiti. Čak i ako su mu poznate samo dve firme koje se bave određenim poslom, trebalo bi da mu bude u interesu da o nabavci obavesti sve registrovane firme za obavljanje sličnih delatnosti, direktno ili preko Privredne komore, čak i preko privrednih



komora zemalja iz susedstva. Hipotetički, postoji mogućnost da se za dobijanje posla javi i firma koja nije direktno pozvana. Međutim, male su šanse da se to i dogodi, jer za pripremu ponude treba i vremena i sredstava, a ponuđači koji od početka vide da su nepoželjni će imati znatno manje volje da ulože i jedno i drugo. Drugim rečima, ako je došlo do nameštanja posla prilikom obnove mosta, problem treba tražiti ne samo u odgovornosti donosilaca odluke u državnom preduzeću „Infrastrukture železnice“ a.d ili van njega, već i u tome što je zakonodavac ostavio na volju naručiocima da sami odrede koga će pozvati da im dostavi hitne ponude.

Nemanja Nenadić - [blog na portalu](#) Otvorena vrata pravosudja.

Ulaganja za realizaciju nepostojećeg plana

27. februar 2020.

Ministar finansija je [saopštilo](#) da će sredstva dobijena prodajom Komercijalne banke, biti uložena „na pametan način“, i to „pre svega u investicioni plan „Srbija 2025““. Tih 400 miliona će možda biti iskorišćeno pametno, ali sigurno ne na osnovu „investicionog plana Srbija 2025“, zato što takav dokument ne postoji.

Nakon konferencije za štampu od 28.12.2019, na kojoj su predsednik Republike i predsednica Vlade najavili više ulaganja u putnu infrastrukturu, nakon čega su informacije o tome objavila i ministarstva finansija i građevine, a sve to pod nazivom „program Srbija 2025“, Transparentnost Srbija je zatražila od Vlade i oba ministarstva kopije tog plana, informacije o procesu njegove izrade i usvajanju.

ЧИТАЈ МИ



1 / 5



Потписан уговор са Новом Љубљанском банком о купопродаји акција Републике Србије у Комерцијалној банци

Министар финансија у Влади Републике Србије Синиша Мали, председник Извршног одбора

Iz [odgovora Generalnog sekretarijata Vlade](#) jasno je da Vlada Republike Srbije nije usvojila ni jedan konkretan akt koji bi se odnosio na plan, program ili strategiju pod nazivom „Srbija 2025“. U tom odgovoru se takođe kaže da su na konferenciji za štampu predsednik države i predsednica vlade „predstavili viziju razvoja Srbije“.

Transparentnost Srbija je ranije [ukazala](#) da „Srbija 2025“, ne može biti ni program, ni investicioni plan u smislu Zakona o planskom sistemu, jer se ovi dokumenti ne donose na tri ili sedam godina, a da ne može biti ni program rada vlade, jer se mandat aktuelnoj vladni uskoro završava.

Od Ministarstva građevinarstva smo takođe dobili odgovor sa brojnim, ali ne i svim traženim informacijama. Naime, MGSI je dostavilo spisak projekata u kojima će „imati učešće“, za koja su obezbeđena sredstva ili se „razmatraju načini finansiranja, izrada dokumentacije i dalji koraci“, ali ne i informacije o procesu izrade plana „Srbija 2025“, ili kopije dokumenata.



Ministarstvo finansija na zahtev za pristup informacijama uopšte nije odgovorilo. Upravo ovo Ministarstvo je inače zaduženo za pripremu planova javnih rashoda, ne samo za tekuću budžetsku godinu, već i za trogodišnji period, kroz Fiskalnu strategiju. Podsećamo da u Zakonu o budžetu Republike Srbije, niti u Fiskalnoj strategiji koja se odnosi na period 2020-2022, nema ni pomena plana/programa „Srbija 2025“.

Nameštena nabavka rekonstrukcije Pančevačkog mosta

5. februar 2020.

Iako su svi mediji objavili vest o hapšenju državnog sekretara u Ministarstvu saobraćaja, zbog navodnog učešća u nameštanju javne nabavke za rekonstrukciju pančevačkog mosta, nije bilo analize uslova koji su do takve korupcije mogli dovesti.

U konkretnom slučaju, nabavka radova nije sprovedena putem otvorenog tendera, već u tzv. pregovaračkom postupku. Taj postupak je vođen zbog hitnosti do koje nije došlo usled krivice naručioca. Konkretno, ako su validne vanredne kontrole stanja mostova pokazale da je potrebna hitna rekonstrukcija može se postaviti opravdano pitanje zbog čega do sličnih nalaza nisu dovele redovne kontrole i da li su redovne kontrole bile izvedne po pravilima struke, ali se ne može osporavti potreba za nabavkom. Ono što je, međutim, sporno u ovom slučaju, a što je izgleda bio modalitet korupcije, jeste pitanje kome će biti upućeni pozivi da učestvuje u nadmetanju za dobijanje posla.

портал јавних набавки

претрага спискови извештаји комисија јавни уговори

конкурсна документација

Шифра: 2086172 датум објаве: 16.10.2018 16:41

Назив (скраћени опис предмета набавке из наслова јавног позива)	Јавна набавка 8/2018-Радови на санинзији друмско-железничког Панчевачког моста, по налогу Министарства грађевинарства, саобраћаја и преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда радови
Врста поступка	градња мостова, тунела и окана; бруширање
Врста предмета	
Предмет	
Остале информације	
Контакт	"Инфраструктура Железнице Србије" а.д. Сектор за набавке и централна стоваришта, Београд, ул. Немањина 6 (писарница бр.134, приземље)
Сопствени заводни број	24/2018-2647
Документ	премоузни документ

Kao što se može videti iz dokumentacije koja je sve vreme objavljena na Portalu javnih nabavki, pozivi su upućeni na samo dve adrese. Naručilac koji želi da dobije kvalitetne ponude i da reši problem neće tako postupiti. Čak i ako su mu poznate samo dve firme koje se bave određenim poslom, trebalo bi da mu bude u interesu da o nabavci obavesti sve registrovane firme za obavljanje sličnih delatnosti, direktno ili preko Privredne komore, čak i preko privrednih komora zemalja iz susedstva.

U vezi sa ovim slučajem treba podsetiti još jednom paradoksalnost politike javnih nabavki u Srbiji, gde će sutra možda biti osuđen za korupciju državni sekretar koji je uticao da se poziv za javnu nabavku uputi na samo dve adrese, što će se koristiti kao dokaz da nema zaštićenih kada je reč o korupciji. S druge strane, čitava Vlada i Skupština staju iza „posebnih zakona“ i međudržavnih ugovora kroz koje se direktno dogovaranje sa željenim partnerom ili isključivanje primene Zakona obavlja na legalan način.



Konferencije

O reviziji Akcionog plana za Poglavlje 23

27. februar 2020.

Drugi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 rapsravljan je u Palata Srbija 25. februara. na sednici Radne grupa NKEU za Poglavlje 23 (oblast Borba protiv korupcije i pravosuđe). Na sednici su pored članova radne grupe, prisustvovali i predstavnici Ministarstva pravde, Ministarstva za evropske integracije, kao i predstavnici pregovaračkog tima. Sednicu je otvorila koordinatorka radne grupe za Poglavlje 23, Jovana Spremo, navodeći da je neophodno iscrpni proces revizije privesti kraju kako bismo mogli podrobnije da pratimo same reforme u okviru Poglavlja 23. Ispred TS, na ovom skupu su učestvovali Bojana Medenica i Nemanja Nenadić.

Čedomir Backović, šef radne grupe za Poglavlje 23 i pomoćnik ministra pravde, istakao je da je proces revizije u toku, da su izvršeni razgovori kako sa Evropskom komisijom, kao i radnom grupom NKEU, te da očekuje kvalitetan rezultat ovih pregovora. On je naveo da je Komisija prihvatile mnoge predloge, pa će i finalna sadržina dokumenta biti, kako tvrdi, zadovoljavajuća za sve aktere koji su učestvovali. Smatra da bi se konačno usvajanje revidiranog Akcionog plana moglo završiti pre održavanja parlamentarnih izbora, ali da će to zavisiti od pristizanja novih komentara od Evropske komisije.

Jugoslav Milačić, član Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU i pomoćnik ministra za evropske integracije, naglasio je da će nakon konsultacija sa NKEU, nacrt Akcionog plana biti poslati Evropskoj komisiji na izjašnjavanje. Oblast vladavine prava je najznačajnija po njegovom mišljenju za ocenu da li je država učinila pomak u ovom segmentu.

Jovana Spremo, radni deo sednice otpočela je komentarima Evropske Komisije za deo koji se odnosi na borbu protiv korupcije:

- na koji način će Akcioni plan za Poglavlje 23 da zameni prateći akcioni plan uz strategiju i kako će taj mehanizam funkcionisati;
- pitanja u vezi sa funkcionisanjem antikoruptivnog mehanizma koordinacije, gde je neophodno je utvrditi ulogu kabineta premijera, Agencije za borbu protiv korupcije, Saveta za borbu protiv korupcije (naročito je za ovo telo nejasna uloga nedovoljno razrađen) i Ministarstvo pravde;
- kada su u pitanju opšti komentari, najviše predloga bilo je u pogledu usklađivanja aktivnosti iz Poglavlja 23, koje se odnose na borbu protiv korupcije i aktivnosti borbe protiv organizovanog kriminala iz Poglavlja 24.



Ona je dodala da je predlog Komisije bio da se u finalnoj verziji dokumenta direktno povežu konkretnе aktivnosti iz ova dva poglavlja.

Lazar Đurović, konsultant Ministarstva pravde za borbu protiv korupcije, naglasio je da u odnosu na važeći Akcioni plan postoji preko 20 novih aktivnosti u ovom potpoglavlju, ali da je smisao isti i da je najvažnije da se uklapaju sa prelaznim merilima. Novinu predstavljaju i procene uticaja za 7 ranjivih oblasti. On naglašava da, s obzirom na specifičnost svake od ranjivih oblasti, moraju da se rade posebne metodologije. Akcioni plan bi trebalo da zameni Nacionalnu strategiju, a ideja je da se donesu i sektorski planovi koji bi bili deo operativnog plana.

Nataša Dragojlović, koordinatorka Nacionalnog konventa o EU, ne vidi problem da se doneše Nacionalna strategija kao jedan opšti akt, naravno nakon uraditi izrade procene uticaja prethodnog dokumenta. Nemanja Nenadić iz Transparentnosti Srbija, naglasio je da je izrada Nacionalne strategije takođe i politička poruka koju šaljemo u Evropu. Ako fokus stavimo isključivo na Akcioni plan, postojale bi oblasti koje bi možda ostale nepokriven i koje Evropska komisija na nivou akcionog plana nije predvidela za nas.

Đurović je dodao i da koordinaciono telo u praksi nije ranije funkcionalo. Novi koordinacioni mehanizam bi se sastojao od šefa kabineta vlade, ministra pravde, ministra unutrašnjih poslova, koje bi mogli zamenjivati državni sekretari. On smatra da bi i samim sastancima koji bi se održavali dva puta godišnje i pisanjem izveštaja došlo do boljšitka. Promene su potrebne, jer Vlada nije u obavezi da usvoji mišljenje savetodavnog tela, kakav je Savet za borbu protiv korupcije.

Nenadić se u diskusiji osvrnuo i na pitanje kontrole aktivnosti, smatrajući da bi trebalo da postoje jasniji ciljevi kojima se teži. Kada je u pitanju sama represija korupcije, on naglašava da neke probleme koje imamo na nacionalnom nivou, koje Grupa država protiv korupcije (GRECO) i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) nisu prepoznali, navodeći kao primer to što pojedina krivična dela vezana za korupciju nisu jasno formulisala ili predviđena, nije predviđeno da li će se posebni javni tužioci baviti ovim krivičnim delima, kao ni posebne istražne tehnike vezane za ovu oblast. Smatra da bismo, ukoliko na nacionalnom nivou uočimo neke potrebe, mogli da ih ubacimo potrebe za izmenom zakonskog okvira u Akcioni plan, ne vezujući se samo za međunarodne preporuke.

Majda Kršikapa, konsultantkinja Ministarstva pravde za deo o pravosuđu, mišljenja je da bi se mogla uraditi analiza Krivičnog zakonika u delu koji se odnosi na finansije i korupciju, što bi moglo biti posebna aktivnost. Na izmenu Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku nadovezala se i predsednica Udruženja tužilaca Srbije, Lidija Komlen Nikolić, rekavši da se u okvirima Poglavlja 24 govorilo o ovim zakonima. Predložila je da se razmisli o telu koje bi se bavilo analitičkim aktivnostima kroz prikupljanje komentara članova NKEU kada je u pitanju sveobuhvatna izmena. Takođe, smatra da bi trebalo razmisiliti i o drugim zakonima koji se bave tematikom borbe protiv korupcije, barem kada je u pitanju represivni deo, a ne isključivo KZ i ZKP-om.

U završnom delu dogovoreno je da će radna grupa NKEU pripremiti pisani zbirni komentar na ovu verziju revidiranog Akcionog plana i isti dostaviti Ministarstvu pravde do 13. marta 2020. godine.



Opšte preporuke:

- Pregovarački tim organizovaće zajednički sastanak sa radnim grupama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlja 23 i 24, na temu uvezivanja aktivnosti i potencijala za prihvatanje primene nove metodologije, o čemu Srbija tek treba da se izjasninakon Samita u maju 2020;
- Uvezati konkretne aktivnosti iz oblasti Borba protiv korupcije u okviru Poglavlja 23 sa konkretnim aktivnostima oblasti Borba protiv organizovanog kriminala u okviru Poglavlja 24 – predlog da se napravi jasna tabela, poput uvezivanja Nacionlane strategije za razvoj pravosuđa i AP 23;
- Radna grupa NKEU priprema pisani zbirni komentar na ovu verziju revidiranog Akcionog plana i isti dostavlja Ministarstvu pravde do 13. marta 2020. godine.

Preporuke iz dela Borba protiv korupcije:

- Još jednom razmotriti aktivnost izrade Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, budući da iako su pojedini delovi obuhvaćeni AP 23, to bi trebalo da bude širi document od onoga što zahteva Evropska komisija, i jasna politička poruka opredeljenosti za borbu protiv korupcije;
- Detaljno razmotriti kako obezbediti efikasno funkcionisanje antikorupcijskog koordinacionog mehanizma, kako bi se izbegao scenario prethodnog mehanizma koji se skoro uopšte nije sastajao;
- U okviru prelaznog merila 2.2.8, potrebno je definisanje konkretnijih aktivnosti radi poboljšanja učinka Zakona o javnim nabavkama, odnosno radi smanjenja rizika od korupcije;
- Uraditi detaljnu analizu potreba sveobuhvatne izmene Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku, kako bi se izbegle parcijalne izmene i dopune koje u proseku imamo jednom godišnje i izazivaju dodatne probleme. U kontekstu represije korupcije pojedina krivična dela vezana za korupciju nisu jasno formulisala ili predviđena, nije predviđeno da li će se posebni javni tužioci baviti ovim krivičnim delima, kao ni posebne istražne tehnike vezane za ovu oblast.

Napomena: u ovom tekstu je prenet izveštaj koordinatora Radne grupe EU Konventa za Poglavlje 23, Komiteta pravnika za ljudska prava - YUCOM



Saopštenja

Predlog Zakon o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu – bez odgovora na bitna pitanja

24. februar 2020.

Vlada Srbije [predlaganjem Zakona o ispitivanju porekla imovine](#) sa zakašnjenjem ispunjava obećanje dato [pre 7,5 godina](#), ali ni građani, ni narodni poslanici koji će raspravljati o ovom predlogu nemaju odgovor na pitanje zbog čega postojeći zakonski mehanizmi nisu primenjeni i zašto je potrebno donositi novi zakon umesto da se primene postojeći.

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, naime, omogućava **već 18 godina da se sprovodi „unakrsna procena“ imovine i prihoda**, što je veoma sličan mehanizam onome koji se sada predlaže. Takođe, Srbija **od 2009.** ima pravila o oduzimanju imovine stečene vršenjem krivičnih dela, koja stavljaju na teret optuženom da dokaže njeno zakonito poreklo. Najzad, još **od 2004.** postoji sistem za prijavljivanje i kontrolu imovine javnih funkcionera.

Transparentnost Srbija ukazuje da bi bilo neophodno da se **sva sporna pitanja u vezi sa ovim zakonom razreše na nesumnjiv način pre usvajanja**, a svakako pre početka primene, kako eventualna šteta ne bi bila veća od očekivane koristi. Ukoliko bi se tek naknadno ispostavilo da su neka pravila neustavna, onda bi država, **umesto da naplati dodatni porez** na kraju **moral da plaća čak i odštetu** onima koji su imovinu stekli na sumnjiv način.

Naime, u predlogu zakona ne postoje vremenska ograničenja, tako da proverama podleže imovina koja je stečena pre 10, 20 ili 50 godina, odnosno prihodi od kojih je ta imovina kupljena. S druge strane, na osnovu postojećih poreskih propisa (član 114. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji), pravo države da utvrđuje poresku obavezu već je zastarelo u odnosu na sve što se desilo u godinama pre 2015.

Iako se ovaj zakon godinama najavljuje kao antikorupcijski, u njemu **nema odredaba koje bi se posebno odnosile na potencijalne učesnike u korupciji** – javne funkcionere i druga lica koja donose odluke u javnom sektoru. Oni mogu biti predmet kontrole, ali ništa više nego bilo koji drugi građani.

Štaviše, zakonodavac je odredio **da su elementi na osnovu kojih će biti planirane kontrole tajni**, tako da će građanima ostati nepoznato da li su u praksi bili kontrolisani javni funkcioneri ili, npr. ljudi koji imaju neprijavljene privredne aktivnosti.

Da je „nezakonito bogaćenje“ od korupcije bilo glavna meta, Srbija bi već odavno uvela istoimenio krivično delo, na osnovu člana 20. Konvencije UN protiv korupcije, kao što je bilo planirano u antikorupcijskoj strategiji iz 2013.



Među drugim spornim tačkama ovog zakona može se navesti i to što **čelnika posebne jedinice postavlja Vlada Srbije, bez konkursa**, to što sam Zakon nedovoljno uređuje način i postupak utvrđivanja vrednosti imovine i **ostavlja previše prostora za uređivanje kroz uredbu Vlade**, to što je **poreska stopa** drastično veća od uobičajene (75% u odnosu na 20%) pa **ima karakter kazne** (a pri tom se ostavlja u vlasništvu jedna četvrtina imovine koja se naziva „nezakonito stečenom“), kao i to što su neka **ovlašćenja poreznika** šira od tužilačkih.

Predlog zakona i njegovo obrazloženje se **ne osvrću na neka od najbitnijih pitanja za primenu ovog propisa**, kao što su: tretman ranijih obaveznih prijava imovine veće vrednosti (do kraja oktobra 2003, za imovinu vredniju od 20 miliona dinara; do kraja marta 2013, za imovinu vredniju od 35 miliona dinara); dokazivanje tvrdnji o posedovanju gotovog novca i uzimanju gotovinskih zajmova, nedokazano poreklo sticanja imovine koju je stekao pravni prethodnik a koju je sadašnji vlasnik nasledio ili mu je poklonjena.

Transparentnost je iskoristila priliku da na sva sporna pitanja ukaže tokom javne rasprave. Međutim, izveštaj sa javne rasprave nije objavljen, niti je u obrazloženju predloga zakona ukazano zbog čega predlozi sa javne rasprave nisu prihvaćeni

