



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Transparentnost Srbija

pregled aktivnosti

april 2024. godine

Bilten broj 4/2024





Sadržaj:

Aktivnosti	2
Pod lupom.....	3
Sporno autentično tumačenje na ekspresno sazvanoj sednici	3
Poziv Skupštini da razmotri izveštaje nezavisnih tela	4
Saopštenja.....	5
Predlozi za realizaciju preporuke ODIHR i unapređenje uslova izbora.....	5
Konferencije	6
Predizborno rasipanje javnih resursa.....	6
Predstavljena studija Sistem društvenog integriteta Srbija 2023.....	8
Inicijative i analize.....	10
Primedbe na REM-ov nacrt pravilnika	10



Aktivnosti

U aprilu su predstavnici Transparentnosti Srbija učestvovali na nizu sastanaka u Skupštini Srbije, posvećenim unapređenju izbornih uslova.

Programski direktor TS Nemanja Nenadić sastao se 30. aprila sa predsednikom i troje članova Posmatračke misije ODIHR za lokalne izbore i upoznao ih sa glavnim problemima u propisima koji se odnose na izbore, izbornu kampanju i njeno finansiranje, kao i sa predlozima koje je TS dala da bi se oni rešili.

Predstavili smo Studiju društvenog integriteta (National Integrity Study - NIS) na okruglom stolu 25. aprila. O tome detaljnije u poglavlju "Konferencije".

U okviru projekta "Spasavanje javnih resursa - brod koji tone", 19. aprila predstavili smo analizu o predizbornom rasipanju javnih resursa. Opširnije u poglavlju "Konferencije".

Tokom aprila u dva odvojena sastanka predstavnici TS su se sastali sa ekspertima SIGMA, koji pripremaju izveštaje o reformi javne uprave, kao i o stanju u oblasti javnih finansija. Predstavnici TS na ovim sastancima su upoznali eksperte sa nalazima istraživanja, inicijativama i preporukama.

Antikorupcijsko savetovalište TS (ALAC) radilo je i tokom aprila. Sve informacije o mogućim slučajevima korupcije građani mogu prijaviti, odnosno dobiti potrebna obaveštenja, na broj 069 1978 158 ili putem mejla ts@transparentnost.org.rs.

U aprilu smo imali 539 objavljenih vesti o našim aktivnostima ili izjava predstavnika TS.

Na sajt TS, u segmentu „Inicijative i analize“, postavili smo nekoliko novih [analiza](#), kao i zahteva državnim organima i njihovih odgovora. Među njima su i [komentari TS](#) na Nacrt Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje. Opširnije u poglavlju "Inicijative i analize".

Prenosimo izbor tekstova koje smo objavili u prethodnom mesecu:



Pod lupom

Sporno autentično tumačenje na ekspresno sazvanoj sednici

8. aprila 2024.

Izgleda da će novi saziv Narodne skupštine svoj zakonodavni rad započeti na jedan od najspornijih mogućih načina. Sudeći po dostupnim informacijama, 8. aprila popodne (posle 13.00) je za isto veče (8. aprila u 20.00 časova) sazvana sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, na kojoj će se razmatrati jedan predlog autentičnog tumačenja.

Skupština je tokom nekoliko prethodnih saziva donela niz „autentičnih tumačenja“ zakona, pri čemu je tim normama davano potpuno novo značenje, do kojeg se ne može doći ni na jedan od načina koji su poznaje pravna nauka. Svrha takvih poduhvata je uvek bila ne samo da se zakoni izmene (što bi skupština mogla i inače da učini), već da se izmene retroaktivno. Tako je, na primer, nekoliko hiljada javnih funkcionera izgubilo to svojstvo, obavezu da podnose izveštaje o imovini i prijavljuju sukob interesa, a oni među njima koji to nisu učinili su na taj način izbegli krivičnu ili prekršajnu odgovornost.

Zbog činjenice da se u praksi kroz autentična tumačenja ozbiljno narušava pravni poredak, kao i zbog toga što ova materija nije uređena na način koji bi sprečio zloupotrebu ovog mehanizma, Transparentnost Srbija je još u avgustu 2022. [podnela inicijativu Ustavnom](#) sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba Zakona o Narodnoj skupštini i Poslovnika Narodne skupštine, ali Ustavni sud po njoj još uvek nije doneo odluku.

Poslanici će ovaj put svoju kreativnost u tumačenju normi demonstrirati na zakonu kojim je potvrđen je dan međunarodni sporazum. Reč je o Okvirnom protokolu o finansijskoj i tehničkoj saradnji između vlada Srbije i Španije „u oblasti infrastrukturnih projekata“. Norma koja bi trebalo da se „tumači“ je sledeća: „Tekst Okvirnog protokola o finansijskoj i tehničkoj saradnji između Vlade Republike Srbije i Vlade Kraljevine Španije u oblasti infrastrukturnih projekata, u originalu na engleskom jeziku i prevodu na srpski jezik, glasi:“, nakon čega sledi ceo tekst sporazuma. Predlog koji je dala Jelena Žarić Kovačević za donošenje ovog autentičnog tumačenja nije objavljen na skupštinskom sajtu, ali smo uspeli do njega da dođemo i [ovde ga objavljujemo](#).

Iz teksta se vidi da je namera autentičnog tumačenja da se ugovori koji su u vezi sa ovim protokolom o saradnji zaključuju „bez primene odredaba Zakona o javnim nabavkama“. S druge strane, sam Protokol dve vlade, koji je Skupština potvrdila 2022, ne pominje nikakvu posebnu proceduru koja će biti primenjena kod nabavki, niti isključenje primene zakona Republike Srbije. Samim tim, nikakvim tumačenjem Zakona o potvrđivanju Protokola ili samog Protokola se ne može izvesti zaključak da se kod zaključivanja ugovora neće primenjivati Zakon o javnim nabavkama. Naprotiv, u članu 1. [Protokola](#) izričito stoji da će strane „poštovati odgovarajuće odredbe svog nacionalnog zakonodavstva“.

Za sada je nepoznato zbog kojeg konkretnog ugovora za koji je dobavljač ili izvođač već unapred odabran se Narodna skupština sprema da ovaj put naruši pravni poredak i elementarnu logiku.



Poziv Skupštini da razmotri izveštaje nezavisnih tela

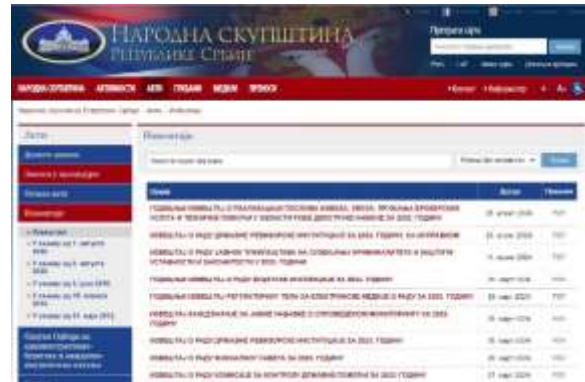
28. aprila 2024.

Skupština Srbije objavila je na svom sajtu [izveštaje](#) nezavisnih tela nakon što je Transparentnost Srbija poslala [inicijativu](#) da ih učini dostupnima, u pretraživom obliku, i da ih razmotri na jednoj od sednica u okviru redovnog prolećnog zasedanja tokom maja 2024.

Rok za podnošenje većine godišnjih izveštaja nezavisnih institucija Narodnoj skupštini istekao je krajem marta, a gotovo mesec dana kasnije nijedan od izveštaja nije bio objavljen. Parlament je, nakon inicijative TS objavio godišnje izveštaje 18 tela. TS je istovremeno pozvala Skupštinu da obezbediti veći nivo transparentnosti i korisnosti ovih izveštaja tako što će od svih organa i regulatornih tela zatražiti da izveštaje dostave i u obliku koji omogućava pretraživanje, a ne u formi skeniranih dokumenata.

TS je takođe pozvala Skupštinu da blagovremeno, u skladu sa rokovima koje propisuje Poslovnik o radu (na osnovu odredaba člana 237. st. 2. nadležni odbor razmatra izveštaj u roku od 30 dana od dana podnošenja Narodnoj skupštini. Dok član 239. St. 1. Propisuje da Narodna skupština razmatra izveštaje i predlog zaključka, odnosno preporuke nadležnog odbora, na prvoj narednoj sednici), razmatra izveštaje na jednoj od sednica u okviru prolećnog zasedanja.

Godišnji izveštaji nezavisnih institucija za 2022. godinu (Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o личности, Agencije za sprečavanje korupcije, Zaštitnika građana i dr.) nisu razmatrani u prethodnom sazivu, čime je propuštena prilika da Narodna skupština obezbedi sprovođenje preporuka iz ovih



izveštaja i unapredi stanje u oblastima kojima se ti izveštaji bave.

Dodatno, TS je skrenula pažnju da je potrebno uspostaviti praksu prema kojoj bi odbori formulisali predloge zaključaka koji ukazuju na moguće načine za rešavanje sistemskih problema u oblastima rada nezavisnih državnih organa, za razliku od dosadašnje prakse u kojoj su odbori u okviru zaključaka samo konstatovali da se izveštaj prihvata.

Odbori bi trebalo da formulišu predloge zaključaka koji bi sadržali jasne zahteve u skladu sa preporukama i problemima koje su pomenuta tela navela u svojim izveštajima, kao i rokove za izveštavanje o preduzetim aktivnostima, kako bi potom mogli da prate i raspravljaju o ispunjavanju ili neispunjavanju zaključaka.

TS će nastaviti da prati postupanje Narodne skupštine po izveštajima nezavisnih institucija i da ukazuje na moguće pravce za unapređenje prakse i regulative u cilju jačanja nadzorne uloge Skupštine i za unapređenje stanja u razmatranim oblastima.

Saopštenja

Predlozi za realizaciju preporuke ODIHR i unapređenje uslova izbora

11. aprila 2024.

Transparentnost Srbija je iskoristila je mogućnost da predstavnicima parlamentarnih stranaka i Radne grupe Vlade Srbije za saradnju sa ODIHR izloži niz konkretnih predloga i prioriteta za unapređenje uslova izbora, naročito u vezi sa finansiranjem izborne kampanje i sprečavanjem zloupotrebe javnih resursa.

Na sastanku koji je sazvala predsednica skupštine, predstavnici Transparentnosti su ukazali da je ovo na žalost prvi put da se u skupštini raspravlja o primeni preporuka ODIHR nakon izbora, iako TS skupštinskom odborima za pravosuđe i finansije godinama upućuje inicijative da se o ovoj temi organizuje javno slušanje.

Kada je reč o razmatranju preporuka ODIHR, TS je upozorila na to da se Radna grupa Vlade bavila samo preporukama koje su date posle izbora iz decembra 2023, zanemarujući pri tom činjenicu da postoji i [nekoliko desetina neispunjenih preporuka](#) koje je Srbija dobila nakon izbora iz 2022, 2020, 2017. pa čak i ranijih godina. Među tim preporukama se nalaze i neke koje su od velikog značaja, poput postavljanja ograničenja troškova kampanje po jednom učesniku (predlog TS je da to bude 300 miliona dinara, kada je reč o nacionalnim izborima).

U pogledu materijala koji su dostavljeni uz poziv na sastanak (radne verzije izmena i dopuna u pet zakona, u vezi sa sedam preporuka), TS je ukazala da nije jasno po kom kriterijumu je odlučeno da se zakonske intervencije ograniče upravo na te oblasti.

Tako, radna verzija Zakona o sprečavanju korupcije sadrži predlog izmene samo jednog člana, koji se tiče objavljivanja odluka Agencije za sprečavanje korupcije. TS je ponudila rešenje i za daleko bitniji problem, koji je prioritetan i po oceni ODIHR – jasno razdvajanje vršenja javne funkcije i predizbornih partijskih aktivnosti. Prema [predlogu amandmana koji je dostavila TS](#), promotivne aktivnosti javnih funkcionera tokom kampanje bi bile ograničene samo na ono što predstavlja izvršenje zakonskih obaveza, koje samo oni mogu da ispune. Time bi se isključile promocije u vidu obilaska gradilišta, škola, domova zdravlja, sportskih klubova, opštinskih uprava, kao i govori političara na raznim svečanim otvaranjima objekata koje se održavaju pred izbore.

U oblasti finansiranja kampanje, pored pomenutog ograničenja rashoda, TS je [dostavila konkretne predloge](#) i za obezbeđivanje jednakih uslova za korišćenje javnih prostora, uvođenje obaveze prijavljivanja troškova oglašavanja koje plaćaju stranački funkcioneri, a ne njihove stranke (naročito na Fejsbuku), kao i za povećanje javnosti prihoda i rashoda kampanje dok ona traje. Takođe smo dostavili predlog u kojem je razrađen koncept krivičnog i prekršajnog kažnjavanja zbog kršenja ovog zakona, kao i za preciziranje dužnosti Agencije u postupku kontrole.

U dostavljenim materijalima TS je ukazala i na brojna druga pitanja, između ostalog i na ranije podnetu inicijativu upućenu MUP za objavljivanje podataka o kretanju prebivališta, kako bi se ustanovilo u kojoj meri su građani, ranije prijavljeni u opštini u kojoj u decembru nije bilo lokalnih izbora, bili registrovani za glasanje u onim gradovima i opštinama u kojoj su se oni tada održali.

Konferencije

Predizborno rasipanje javnih resursa

19. aprila 2024.

Predizborni period obiluje iskušenjima za partije koje su na vlasti da uvećaju javnu potrošnju na rashode koji im mogu doneti popularnost kod birača, kako bi na tim izborima ostvarili bolji uspeh.

Pre izbora održanih 17. decembra 2023. godine samo kroz isplate novca raznim kategorijama građana podeljeno je više od 420 miliona evra, ali postoje i drugi mehanizmi rasipanja javnih resursa, kao što je oprost dugova, ukazano je na okruglom stolu „Predizborno rasipanje javnih resursa i kako ga sprečiti“, koji je Transparentnost Srbija organizovala u okviru projekta „Spasavanje javnih resursa – Brod koji tone“.



Programski direktor Transparentnost Srbija Nemanja Nenadić ukazao je daje 420 miliona evra direktne pomoći države građanima „samo jedan, možda i manji deo novca koji se odnosi na predizborno potrošnju“. „Postoje neke stvari koje su manje vidljive. Jednak efekat po javne resurse i direktnu isplatu novca može da predstavlja i oprost dugova“, rekao je Nenadić i kao primer naveo to što je beogradsko Javno-komunalno preduzeće „Infostan“ krajem prošle godine omogućilo građanima da svoja dugovanja tom preduzeću plate u nekoliko rata s popustom i tako su bili u povoljnijem položaju od onih koji su redovno plaćali svoje obaveze.

Nenadić je rekao da je za predizborni period karakteristično to što su donosioci odluka u javnim instucijama na „velikom iskušenju, jer imaju mogućnost da investiraju deo novca koji pripada građanima i da ta investicija bude isplativa za političke partije iz kojih dolaze“. Kada je u pitanju podela novca građanima, Nenadić je rekao da je „u većini slučajeva reč o šemama koje su u potpunosti legalne, a s druge strane, svima je jasno da je reč o nečemu što ne bi trebalo da postoji i što narušava ravnopravnost u izbornoj utakmici“. Istakao je da bi trebalo imati u vidu da „nije reč samo o rasipanju para koje već postoje, nego i o rasipanju novca koji možda u trenutku kada se donose odluke ne postoji ili se unapred zna da će morati da se obezbedi kroz skupe kredite“.

U [publikaciji Transparentnosti Srbije](#) „Predizborno rasipanje javnih resursa - Od asfalta u selima do stotina miliona evra iz helikoptera“ navedeno je da je kroz izmene propisa neophodno da se uredi obaveze, ograničenja i zabrane u vezi sa oglašavanjem i reklamiranjem državnih organa, kao i sa vanrednim isplatama budžetskog novca.

Većina pravila mogla bi da se propiše kroz dopune Zakona o sprečavanju korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti vezujući obaveze i ograničenja za izbore i izbornu kampanju.

Transparentnost Srbija, između ostalog, preporučuje da se izmenama i dopunama člana 50. Zakona o sprečavanju korupcije spreči ili značajno ograniči mogućnost vođenja „funkcionerske kampanje“, da se proširi pojam javnog resursa u Zakonu o sprečavanju korupcije, te da se dopune i preciziraju pravila o odnosu organa vlasti i medija kroz izmene Zakona o javnom informisanju i medijima.

U publikaciji se ukazuje i na rešenja koja postoje u propisima u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori.

Istraživač Mreže za afirmaciju NVO sektora (MANS) iz Crne Gore Lazar Grdinić rekao je na okruglom stolu da je u Crnoj Gori zakon koji reguliše tu oblast usvojen 2014. godine, da je bolji nego što je bio prethodni, ali „daleko od toga da je otklonio nedostatke“.



On je rekao da su „neke od ograničavajućih odredbi prilično obesmišljene“ te da sve firme u državnom vlasništvu „šakom i kapom dele radna mesta za vreme izbornih kampanja“. „Tome ne može da se uđe u trag zato što dobar deo tih državnih kompanija krije podatke“, rekao je on.

Profesor Fakulteta političkih nauka Zoran Stojiljković rekao je da bi trebalo da se ograniči koliko novca stranke pojedinačno mogu da ulože u kampanju.

„Niko pojedinačno ne može da potroši u kampanji za parlamentarne izbore više od dva, dva i po miliona evra ili na lokalna izbore oko pola miliona evra. To bi malo disciplinovalo stvar, izjednačavalo uslove, jer kada imate stvarnu kontrolu nad parama i poslovima vi postajete faktički nedodirljivi“, rekao je Stojiljković.

Aleksandar Milošević, zamenik direktora Nove Ekonomije, rekao je da je za vlast veoma isplativo da za nekoliko procenata više na izborima podeli penzionerima tri dana pred izbore jednokratnu pomoć ili im poveća penzije.

Miroslav Milićević iz Saveta za borbu protiv korupcije upitao je da li je dnašnja generacija tridesetogodišnjaka i jedan dan provela u funkcionalnoj državi. „Šta su njihovi sistemi vrednosti? Je li važno snaći se ili je važno poštovati zakone? Za sve ovo vreme najveći moj problem koji sam video u borbi protiv korupcije jeste da nikada niko nije hteo da svedoči. Zar vi mislite da će vam neko reći da je na njega vršen politički uticaj da glasa? Da ćete imati nekoga ko će reći da je primio pare? Ne računajte na to“, kazao je Milićević.

Predstavljena studija Sistem društvenog integriteta Srbija 2023

25. aprila 2024.

Stvari koje su organizacije civilnog društva u prethodnom periodu pisale i preporučivale državni organi u mnogim slučajevima nisu primenili, i one su se posle vraćale preko Brisela, Strazbura i Vašingtona, u istom ili sličnom obliku, upozorio je programski direktor nevladine organizacije Transparentnost Srbija Nemanja Nenadić.



On je, na predstavljanju nalaza istraživanja „[Sistem društvenog integriteta, Srbija 2023](#)“, istakao da postoje naznake da će se stvari menjati i da se nada da će ono što predlažu organizacije civilnog društva biti blagovremeno razmotrene, da ne bi to dolazilo iz inostranstva.

Nenadić je ukazao da je Skupština slaba tačka, jer se usvajaju neadekvatni zakoni, a problem je i u nezavisnim institucijama, jer njima „čak i kad se trude da rader što je najbolje moguće, što nije slučaj“, izostaje podrška parlamenta.

Zamenica šefa Delegacije Evropske unije u Beogradu Plamena Halačeva rekla je da nova vlada Srbije mora da omogući efikasan rad Tužilaštva u borbi protiv korupcije, što zahteva zajedničke napore svih, a da je u svemu ključna uloga civilnog društva.

Regionalna koordinatorka Transparensi internešnal za Istočnu i Jugoistočnu Evropu Lidija Prokić ocenila je da zabrinjava ponašanje država u tom regionu, uključujući i Tursku, kad je reč o pravosuđu i zakonodavnoj ulozi parlamenta.



Kako je istakla, jedini napredak postoji u Albaniji, koja je procesuirala slučajeve korupcije na visokom, državnom nivou, ali da te vrste napretka nema u ostalim državama regiona.

„U svim zemljama su parlamenti pod snažnim uticajem vlasti i političkih partija. Zakoni često sadrže nedostatke koji omogućuju da se korupcija odvija i dalje. Nedostatak je i nadzor parlamenta nad izvršnom vlasti. To se odnosi i na institucije koje imaju nadzornu ulogu“, ukazala je Prokić.

Ministarka za evropske integracije u tehničkoj Vladi Tanja Mišćević rekla je da je, umesto velikih reči, potrebna opredeljenost za borbu protiv korupcije, „kako operativno možemo iskoristiti taj novi momentum da unapredimo i iskoristimo ove prepreke“.

„Mi smo završili reformsku agendu i u procesu smo konsultacija sa Evropskom komisijom oko njenog izgleda“, navela je ona.

Državna sekretarka u Ministarstvu pravde Bojana Šćepanović rekla je da je suzbijanje korupcije preduslov za očuvanje društvenog integriteta, pa time posledično i za stvaranje demokratskog društva, u kome će, pre svega, građani imati poverenje u demokratske institucije, uz puno poštovanje demokratskih vrednosti, vladavine prava i zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

U diskusiji o preporukama, koju je moderirala Zlata Đorđević, učestvovali su Radmila Vasić, Zoran Stojiljković, Božo Drašković, Miroslav Milićević, Saša Đorđević, Bojan Elek i Robert Sepi.

Preuzmite studiju sa sajta TS: - [na srpskom jeziku](#) - [na engleskom jeziku](#)

Inicijative i analize

Primedbe na REM-ov nacrt pravilnika

28. aprila 2024.

Transparentnost Srbija uputila je Regulatornom telu za elektronske medije (REM) komentare na Nacrt Pravilnika o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje.

Pored niza primedbi i predloga u vezi sa konkretnim odredbama, pravilima koja su izostavljena, problemima iz prakse koji nisu rešeni, TS je iznela i nekoliko opštih napomena:

- Iako je javna rasprava o Pravilniku otvorena u doba kada se vode intenzivne rasprave o ostvarenju preporuke ODIHR, nisu primetni pokušaji da se kroz Pravilnik uredi pojedina pitanja na koja je ukazao ODIHR. Konačni izveštaj Misije ODIHR je objavljen 28.2.2024.1 Transparentnost Srbija je objavila [analizu](#) u kojoj se ukazuje na moguće načine ostvarenja, kako preporuka iz ovog izveštaja ODIHR, tako i onih koje su date posle izbora iz 2017, 2020. i 2022.

- Pravilnik nije u potpunosti usklađen sa drugim propisima koji su značajni za njegovu primenu (izborni zakoni, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti).

- Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti pitanju ispunjavanja obaveza PMU tokom aktuelne izborne kampanje, za lokalne izbore koji su već raspisani ili će biti raspisani za 2. jun 2024. To se može učiniti kroz prelazne i završne odredbe, tako da na nesumnjiv način bude propisano koja (nova) pravila će se primenjivati na onaj deo izborne kampanje koji preostaje nakon stupanja na snagu novog Pravilnika.

Pogledajte ceo tekst predloga [na sajtu TS](#).