



Превенција и борба против корупције



Република Србија
МИНИСТАРСТВО
ПРАВДЕ



Превенција и борба против корупције

EuropeAid/138423/DH/SER/RS

2017/386-597

Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије у светлу најбољих пракси у Европској унији - анализа

Београд, март 2018.

Аутор:
Г. Драго Кос



Пројекат финансира
Европска унија

Превенција и борба против корупције



Република Србија
МИНИСТАРСТВО
ПРАВДЕ



Садржај овог извештаја је искључиво одговорност аутора и ни на који начин не одражава ставове
Европске уније

СКРАЋЕНИЦЕ.....	4
1 УВОД	5
2 ПРАВНИ ОКВИР ЗА РАД САВЕТА.....	6
2.1 Одлука Владе Републике Србије, оснивање Савета	6
2.2 Пословник о раду Савета	7
2.3 Поређење између Одлуке Владе и Пословника о раду Савета	8
3 РАД САВЕТА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ПРАКСИ.....	9
4 ПРИМЕРИ ТЕЛА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	12
4.1 Бугарска – Национални савет за борбу против корупције	12
4.2 Хрватска – Одбор за надгледање спровођења мера против корупције	13
4.3 Француска – Француска агенција за борбу против корупције (АФА)	13
4.4 Грчка – Генерални секретаријат за борбу против корупције (ГСАЦ)	14
4.5 Ирска – Стандарди у комисији за јавне службе	15
4.6 Италија – Национална управа за борбу против корупције (АНАЦ).....	16
4.7 Португал – Савет за спречавање корупције (ЦПЦ)	16
4.8 Румунија – Агенција за национални интегритет (АНИ)	17
4.9 Словенија – Комисија за спречавање корупције (ЦПЦ)	18
4.10 Холандија – Канцеларија за промоцију интегритета јавног сектора (БИОС).....	19
5 ЗАЈЕДНИЧКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНСТИТУЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	19
6 ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ.....	21

Скраћенице

АК	Анти-корупција
АБПК	Агенција за борбу против корупције
СБПК	Савет за борбу против корупције
АФА	Француска агенција за борбу против корупције
АФЦОС	Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ
АНАЦ	Национална управа за борбу против корупције, Италија
АНИ	Агенција за национални интегритет
АП	Акциони план
АППО23	Акциони план за Поглавље 23
БИОС	Канцеларија за промоцију интегритета јавног сектора, Холандија
ЦПЦ-П	Савет за спречавање корупције, Португалија
ЦПЦ-С	Комисија за спречавање корупције, Словенија
ГРЕЦО	Група држава против корупције
ГСАЦ	Генерални секретаријат за борбу против корупције, Грчка
НАЦС	Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018.
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој
УН	Уједињене нације
УНЦАЦ	Конвенција Уједињених нација против корупције
УСКОК	Канцеларија државног тужиоца, Одељење за борбу против корупције и организованог криминала, Хрватска
ЕЦ	Европска комисија
ЕУ	Европска унија

1 УВОД

Србија није имала специјализовану и независну јавну организацију за борбу против корупције до 2001. године. Оснивање и рад Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије био је први корак у напорима Србије у спречавању и сузбијању корупције. Иако је имао веома опште задатке и био готово без овлашћења, Савет је одиграо изузетно важну улогу у подизању осетљивости и освешћености становништва Србије, које је почело да верује да се против корупције може борити. Активности Савета су утрле пут свим будућим законодавним, институционалним и практичним остварењима у борби против корупције у земљи и њихов резултат се осећа и данас.

У 2018. години, 17 година након оснивања Савета, Србија има знатно шири спектар механизма за борбу против корупције на располагању. Међутим, утисак становништва и његово поверење у искрене напоре српске владе у борби против корупције и даље су на почетном нивоу. Поред тога, после веома обећавајућег почетка, активности и углед још једне специјализоване организације за спречавање корупције, Агенције за борбу против корупције Србије, готово да су били нарушени нереаговањем других јавних тела, унутрашњим свађама и спољним покушајима да непрописно утичу на њен рад.

Није дошло ни до значајних промена у законодавном оквиру Савета, нити промена у његовом функционисању, што је прилично изненађујуће имајући на уму значај његових задатака и улоге у постављању антикорупцијске структуре државе. Стога, тренутна анализа се неће бавити само поређењем његовог рада са најбољим праксама у Европској унији, већ и са његовим могућностима за побољшање свог положаја, значаја и утицаја.

На тај начин ће се релевантне смернице које су дате Србији у процесу придружења Европској унији такође узети у обзир. Наиме, у Акционом плану за Поглавље 23, формулисана је следећа препорука у вези са Саветом: осигурати систематско разматрање препорука Савета за борбу против корупције. Препорука, која је сама по себи веома једноставна, подељена је на неколико активности које описују како да се постигне тај циљ:

- измена Пословника Владе која прописује да Влада укључи у свој дневни ред све извештаје Савета за борбу против корупције, у року од три месеца од датума подношења извештаја, и пропише обавезу свим надлежним органима државне управе да дају прелиминарно мишљење о извештају и препорукама;

- позивање Савета на седнице Владе ради представљања главних налаза;
- укључивање Савета за борбу против корупције у законодавне процедуре које се односе на прописе који, према процени Савета, носе ризик од корупције;
- захтевање активног учешћа чланова Савета у раду радних група;
- измена одлуке којом је основано Координационо тело у циљу прописивања састанака сваког квартала између Заменика председника Координационог тела и чланова Савета за борбу против корупције са циљем квалитативне анализе извештаја Савета;
- разматрање извештаја Савета за борбу против корупције од стране Републичког јавног тужилаштва са становишта потенцијалне кривичне одговорности и прослеђивање истих надлежним јавним тужилаштвима, надгледање спровођења и израда извештаја;
- јачање буџетских и кадровских капацитета Савета за борбу против корупције у складу са прелиминарном анализом; и
- именовање чланова Савета који недостају.

2 ПРАВНИ ОКВИР ЗА РАД САВЕТА

Постоје само два правна документа која се баве радом Савета: Одлука Владе о његовом оснивању и сопствени Пословник о раду.

2.1 Одлука Владе Републике Србије, оснивање Савета

Савет за борбу против корупције основан је Одлуком Владе Републике Србије 11. октобра 2001. године, која је имала четири измене: 28. јануара 2002, 22. априла 2003, 24. јуна 2003. и 20. фебруара 2006. године. Измене су по природи биле само формалне, углавном су се тикале броја чланова¹. Последња измена 2006. године, увела је одређена правила о некој врсти хонорара за чланове Савета.

¹ Од 15 према првобитној Одлуци, до 11 у првој измени (од 28. јануара 2002.), па додо 13 у другој измени (од 22. априла 2003.).

Задаци Савета дефинисани су у Одлуци на следећи начин: Савет је задужен да прегледа активности у вези са борбом против корупције, да предложи мере Влади Србије за ефикасну борбу против корупције и надгледа њихово спровођење, и да преузме иницијативу за усвајање прописа, програма и других аката и мера у овој области.

Према Одлуци, 13 чланова Савета именује Влада², а они међу собом бирају Председника Савета. Као чланови Савета могу се именовати чланови Владе и функционери који воде посебне организације³, али и истакнути домаћи и страни научници и стручњаци који могу да допринесу раду Савета својим знањем и угледом. Данас, Савет има 7 домаћих чланова⁴, који не припадају редовима политичара у Србији.

Да би осигурао делотворан рад, Савет може да успостави сталне или *ад хоц* стручне тимове, при чему логистичке услуге за Савет спроводи Генерални секретаријат Владе.

У поменутој Одлуци нема других одредби.

2.2 Пословник о раду Савета

Савет је усвојио свој Пословник о раду 2003. године и изменио га 2013, након одобрења Владе. Најважнија одредба у Пословнику је члан 3 који описује функције Савета. Према том члану, Савет испуњава задатке из Одлуке Владе на следеће начине:

- учешћем у изради нацрта закона против корупције,
- достављањем својих мишљења о нацртима анти-корупцијских закона Влади,
- надгледањем спровођења анти-корупцијских закона и других закона са аспекта борбе против корупције,
- анализом проблема у спровођењу поменутих закона,
- достављањем предлога Влади за измене и допуне закона и за јачање институционалног оквира у борби против корупције,

² На званичној интернет страници Савета (<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/content/cid1015/founding-and-jurisdiction>) стоји изјава која се значајно разликује, у којој се тврди да чланове Савета именује Влада, на предлог чланова Савета.

³ „Посебне организације“ су секретаријати и институти који су основани у складу са чланом 33 српског Закона о државној управи.

⁴ При чему је номинација последња два члана била пропраћена контроверзом – видети касније у тексту.

- анализом феномена велике и системске корупције и припремањем извештаја о томе за Владу уз предлоге за решавање утврђених проблема,
- усвајањем годишњих извештаја о свом раду, слањем истих Влади и јавности,
- доделом награде за достигнућа у борби против корупције.

Члан 4 описује јавност рада Савета, а чланови 5–12 описују седнице Савета. У члану 8 постоје одредбе о кворуму који је потребан за рад Савета: да би се усвојиле одлуке, више од половине чланова Савета мора бити присутно, одлуке се доносе једногласно. Занимљиво је то да у Пословнику није експлицитно дефинисано шта „више од половине чланова“ значи – више од половине постојећих чланова или више од половине свих чланова које предвиђа Одлука Владе? Тренутна пракса – проузрокована чињеницом да значајан број чланова недостаје – показује да се примењује прва могућност.

У члановима 13 и 14 наводе се логистичка правила за рад Савета. У члану 13 има занимљивих одредби, које превазилазе текст Одлуке Владе којом је основан Савет: овај члан уводи позицију Потпредседника⁵ и овлашћење Савета да предложи имена кандидата Влади које треба именовати за нове чланове Савета.

Члан 15 регулише поступање Савета са притужбама грађана, које се користе у истраживањима и извештајима Савета. Ако се притужбе односе на случајеве корупције, треба их послати надлежним органима, чије извештаје потом Савет доставља подносиоцима притужби.

2.3 Поређење између Одлуке Владе и Пословника о раду Савета

Текст Одлуке је веома скроман и не допушта практичан рад Савета, јер му не даје никаква овлашћења да испуњава своје функције. Према томе, у неку руку делује логично да је, кроз Пословник о раду, Савет отишао много даље у дефинисању свог рада.

Списак активности у члану 3 Пословника о раду је знатно обимнији од списка функција Савета у Одлуци и не могу се све сматрати пуким извршењем функција из Одлуке⁶.

⁵ Што делује као логично решење с обзиром на чињеницу да председавајући не може увек бити присутан.

⁶ Нпр. учешће Савета у припреми анти-корупцијског законодавства, додели награде...

У Одлуци Владе нема одредби о процесу доношења одлука Савета. Према томе, Савет је био приморан да их сам донесе. Иако одредба члана 8 захтева присуство више од половине чланова Савета да би се усвојила било која одлука, ово се данас тумачи тако да више од пола постојећих чланова мора бити присутно. Ово је једини начин да Савет тренутно функционише с обзиром на то да има само 7 стварних чланова уместо 13 како је прописано у Одлуци.

Увођење места потпредседника и право Савета из члана 13 да предлаже кандидате за своје чланове Влади Србије такође су питања која нису ни поменута у Одлуци. Међутим, изгледа да је Влада Републике Србије прећутно одобрила те допуне будући да у већини случајева у пракси поштује те одредбе.

Члан 15 Пословника о раду доноси још једну велику новину у виду овлашћења Савета да прихвата притужбе грађана. Без обзира на ту одредбу, за коју нема основа у Одлуци, једноставно није било другог начина да се испуне очекивања грађана Србије у време када је основан Савет, као једина српска институција за борбу против корупције. Поред тога, Савет је морао да прикупи податке за свој рад из одређеног извора. Међутим, особе које су састављале нацрт Пословника о раду биле су довољно опрезне да не уводе никаква друга овлашћења у вези са прикупљањем података, што би без икакве сумње било окидач за озбиљне проблеме са законитошћу Пословника о раду.

Након опсежног поређења Одлуке Владе и Пословника о раду Савета, могућ је веома једноставан закључак: Пословник о раду законски није у потпуној сагласности са Одлуком, међутим, већина, ако не и све његове нове битне одредбе, су прихваћене као функционалне од стране готово свих у Србији, укључујући Владу. Повремено, као што је случај са два најновија именовања чланова Савета који су били именовани без претходног предлога Савета, ово и даље узрокује понеко комешање у односима између Владе и Савета, али систем и даље функционише.

3 РАД САВЕТА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ПРАКСИ

На састанку са неколико чланова Савета за борбу против корупције Владе Србије, објаснили су функционисање Савета у пракси и описали следеће најважније карактеристике свог рада:

- Савет је слободан да сам одреди свој план активности;

- анализирали су ситуацију у многим важним областима (правосуђе, медији, приватизација, управљање државном имовином, итд) и наставиће са тим;
- након усвајања извештаја, што увек укључује препоруке о томе како да побољшају уочене недостатке, достављају га Влади и чекају 10 дана на њихов одговор. Уколико изостане реакција, објављују јавно саопштење о својим налазима;
- у последњих 5 година позвани су само једном у Владу да разговарају о једном од својих извештаја;
- Влада је желела да уведе решење према коме би њихови извештаји били представљени на седницама Владе преко ресорних министарстава, али су они тај предлог одбили, јер су хтели да сами представљају своје извештаје;
- Државно тужилаштво се не надовезује на њихове извештаје на задовољавајући начин;
- до прошле године увек су предлагали имена будућих чланова Савета Влади. Међутим, упркос њиховом састанку са Председником Владе, Влада је 2016. године именовала два нова члана Савета без учешћа Савета. До недавно нису били обавештени ни како да ступе у контакт са њима, нити како да их укључе у рад Савета;
- учествују на свим важним састанцима са другим телима за борбу против корупције у земљи;
- Савет има добру репутацију, али из много разлога у вези са медијима у Србији (поларизација, ауто-цензура, политичка припадност, итд.) његов рад није представљен јавности на начин као што је то био случај претходних година;
- имају проблема са приступом потребним информацијама, чак и ако су оне јавне;
- константно су изложени различитим нападима правним средствима (оптужбе, тужбе и сл.);
- будући да су свесни буџетских ограничења у земљи, покушавају да буду што је више могуће рационални, враћајући неискоришћена средства у државни буџет;
- не сарађују у већој мери са сличним институцијама у иностранству;

- у нацрту српске државне стратегије за борбу против корупције, предвиђено је да Савет постане координатор свих јавних антикорупцијских институција у земљи, али је у коначном тексту основано ново тело за координацију, у ком Савет има само једног представника. Ово тело се окупило само једном, 2016. године;
- они виде измене у Уставу (којима се гарантује стварна независност правосуђа), измене у именовањима чланова Савета (да се не спроводе без њиховог пристанка) и законска појашњења неких дефиниција које се тичу имовинских права (нпр. шта је приватно а шта државно власништво) као најважнија питања у земљи, која су неопходна за интензивнију борбу против корупције.

Из годишњег извештаја Савета за 2016. годину⁷, могу се издвојити следеће чињенице:

- у 2016. години, Савет је објавио извештаје о правосуђу, буџетској инспекцији, незаконитости утврђивања тајности података, рационалности буџетских издатака јединица локалне самоуправе и о анализи стечајног законодавства;
- у истом периоду, Савет је послао два захтева Уставном суду Републике Србије за оцену уставности и законитости две владине уредбе;
- због недостатка контактних тачака у јавним институцијама и будући да је одржан само један састанак са Координационим телом за примену акционог плана за спровођење националне стратегије за борбу против корупције од 2013. до 2018. године, Савет није био у позицији да преда Влади свој годишњи извештај о спровођењу националне стратегије;
- Савет наставља да прати случајеве сумњивих приватизација⁸ у Србији;
- уручили су награду Верица Бараћ за 2016. годину, за достигнућа у борби против корупције;
- Савет је примио 161 изјаву од грађана у 2016. години;
- од 20.204.000,00 РСД одобреног буџета за 2016. годину, Савет је потрошио 17.755.840, 92 РСД.

⁷ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaioradu/Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20o%20radu%202016.pdf>

⁸ На почетку је било 24 таква случаја, али је Savet dodatno identifikovao još 30 после 2012. године.

4 ПРИМЕРИ АНТИ-КОРУПЦИЈСКИХ ПРЕВЕНТИВНИХ ТЕЛА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Савет за борбу против корупције је очигледно тело за превенцију корупције без репресивних овлашћења⁹. Анализа законодавстава земаља чланица ЕУ показује да не постоји универзално решење за то да ли ће се и на који начин организовати тела превенцију корупције у ЕУ. Несумњиво је да је ово последица недостатка универзалних стандарда за борбу против корупције у ЕУ. Међутим, има земаља где функционишу тела за превенцију корупције.¹⁰ Да би се разумеле њихове основне карактеристике, анализираћемо њихове положаје, задатке и овлашћења. У случајевима где постоји више механизма за спречавање корупције, биће описан онај са овлашћењима која су најближа Савету за борбу против корупције Владе Србије.

4.1 Бугарска – Национални савет за борбу против корупције¹¹

Основан 2015. године, Национални савет за борбу против корупције је међуресорно тело које је припојено Савету министара (Влади). Састављено је од заменика министара правде, унутрашњих послова, економије и финансија, потпредседника Државне агенције за националну безбедност, заменика јавног тужиоца, представника Врховног судског савета и шефа Генералног инспектората при Савету министара.

Његови главни задаци су:

- да усклади развој и ажурирање нацрта стратегија, програма и планова о спречавању и сузбијању корупције,
- да надгледа и оцењује спровођење усвојених стратешких и програмских докумената, као и да организује независне спољне процене спровођења истих,
- да расправља о спровођењу антикоруптивне политике и предлаже мере да се повећа њена ефикасност,

⁹ Исто као и Агенција за борбу против корупције Републике Србије.

¹⁰ Агенције са комбинованим – превентивним и законодавним овлашћењима се неће узети у обзир.

¹¹ <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0234&n=809&g=>

- да предлаже допуне закона у области борбе против корупције и даје предлоге Премијеру о давању овлашћења Главном инспекторату при Савету министара за спровођење провера.

4.2 Хрватска – Одбор за надгледање спровођења мера против корупције¹²

Одбор је основан уредбом Владе као саветодавно тело Владе Хрватске 2012. године. Његови чланови су 10 министара или њихови заменици (при чему је министар правде његов председавајући), председник Врховног суда, Државни јавни тужилац, председник Државног уреда за ревизију, шеф УСКОК-а. Задаци одбора су следећи:

- процена утицаја стратешких антикорупцијских докумената,
- побољшање квалитета државних стратешких антикорупцијских докумената,
- издавање смерница за развој државних стратешких антикорупцијских докумената,
- надгледање и вођење антикорупцијских активности,
- разматрање усвајања нових или допуњавања постојећих закона о борби против корупције,
- издавање предлога о усвајању и спровођењу међународних правних инструмената у борби против корупције.

4.3 Француска – Француска агенција за борбу против корупције (АФА)¹³

Основана 2017. године законом¹⁴, француска Агенција за борбу против корупције ради самостално „под заједничком надлежношћу“ министра правде и министра финансија. АФА суштински има три задатка:

¹² https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015_03_26_545.html

¹³ https://www.eversheds-sutherland.com/documents/global/france/the-new-french-anti-corruption-law-sapin%20II_March_2017.pdf

¹⁴ Познатим по називу Сапин II.

- да помогне надлежним органима и особама које су укључене у спречавање и откривање чинова корупције у ширем смислу тог појма. Да би себи олакшали посао, АФА има обавезу да изда одговарајуће смернице.
- да контролише правилно спровођење програма усклађености за борбу против корупције у предузећима која подлежу санкцијама. Ако је потребно, одбор за санкције – који се састоји од два члана из Француског државног савета, два саветника Касационог суда и две особе из Француског ревизорског суда – примениће санкције против њих.
- да осигура усклађеност са француским законом бр. 68–678 од 26. јула 1968. године, који уређују поступак преношења осетљивих података изван Француске. Циљ овог закона је да спречи да осетљиви подаци процуре до страних органа и да очува суверенитет и привреду Француске.

АФА има слична истражна овлашћења као финансијска регулаторна тела и тела за заштиту конкуренције у Француској. Агенција је овлашћена да спроводи званичне истраге, као што је вршење претраге на лицу места, обављање интервјуа и/или захтевање обелодањивања било какве релевантне документације како би потврдили да су суштински субјекти испунили своју обавезу да спрече корупцију.

4.4 Грчка – Генерални секретаријат за борбу против корупције (ГСАЦ)¹⁵

Основан 2015. године, ГСАЦ ради под надзором заменика министра правде, транспарентности и људских права, који је одговоран за борбу против корупције у Грчкој. То је институционално координационо тело са дужностима надгледања и предузимања иницијатива на политичком и законодавном нивоу за све анти-корупцијске службе. Такође је именовано за Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (А.Ф.Ц.О.С.).

Прецизније, ГСАЦ има следеће надлежности:

¹⁵<http://www.networkforintegrity.org/continents/europe/general-secretariat-fight-corruption-gsfc/> и <http://www.networkforintegrity.org/make-difference-corruption-new-campaign-gsac/>

- предузима потребне кораке и акције да осигура кохерентност и ефективност националне стратегије за борбу против корупције, са посебним нагласком на координацију контролних тела и ефикасност њиховог рада, и да обезбеди релевантна упутства и препоруке;
- координира борбу против превара у складу са ставом 4 члана 3 уредбе (ЕЕ, Еуратом) бр. 883/2013 Европског парламента и Савета од 11. септембра 2013. године (ЕУ Л248);
- сарађује са међународним организацијама и институцијама и агенцијама Европске уније или других земаља у циљу израде и спровођења програма и стратешких пројеката, да дели најбоља искуства и добије техничку помоћ у борби против корупције и превара,
- уклања сукобе и решава проблеме у вези са преклапањем одговорности између одељења или агенција које су укључене у борбу против корупције, дајући предлоге за њихово делотворно решавање.

4.5 Ирска – Комисија за стандарде у јавној служби¹⁶

Основана 2001. године, Комисија за стандарде у јавној служби је независно тело са шест чланова а председавајући је бивши судија Врховног суда.

Функције овог тела су следеће:

- да пружи савете и смернице о поштовању Закона о етици,
- да спроводи режим пријаве сукоба интереса и режим потврда о измиренем пореским дуговањима,
- да истражује и извештава о могућим кршењима закона,
- да надгледа финансирање политичких активности у држави,
- да прати спровођење Закона о накнади за парламентарне активности,
- да надгледа Закон о лобирању.

¹⁶ <http://www.sipo.ie/en/> i <http://www.sipo.ie/en/About-Us/Our-Functions/>

4.6 Италија – Национална агенција за борбу против корупције (АНАЦ)¹⁷

Основана законом 2014. године трансформацијом Независне комисије за процену, транспарентност и интегритет, АНАЦ се састоји од пет чланова, од којих је један председавајући. Функције АНАЦ-а су следеће:

- да одобри Национални план борбе против корупције;
- да анализира узроке и факторе корупције и утврди мере за њено спречавање;
- да надгледа спровођење и ефективност планова против корупције државне управе и поштовање правила транспарентности.

АНАЦ има овлашћења за инспекцију: овлашћење да испитује, да затражи увид у документе, да нареди усвајање аката, као и укидање аката и начина понашања који су у супротности са законом и правилима транспарентности. Такође даје опционе савете државним органима и свим јавним управама о поштовању кодекса понашања; дефинише критеријуме, смернице и стандардне моделе кодекса понашања у вези са одређеним административним сферама као спецификацију и интеграцију општег кодекса понашања који је прописала Влада; извештава Парламент на годишњем нивоу о активностима против корупције и незаконитостима у управама и о делотворности примењених мера. АНАЦ такође сарађује са одговарајућим међународним телима и, уопште, са међународним и иностраним телима на пољу борбе против корупције у циљу размене података и методологија за спровођење стратегија борбе против корупције.

4.7 Португалија – Савет за спречавање корупције (ЦПЦ)¹⁸

Савет за спречавање корупције (ЦПЦ) је основан у оквиру Ревизорског суда 2008. године. Задаци су му координација и анализа превентивне политике. Савет је већ препоручио да сва централна и локална јавна тела, укључујући предузећа у власништву државе, припреме планове за управљање ризицима у вези са корупцијом. ЦПЦ нема

¹⁷https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/Italy_EN.pdf

¹⁸https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_portugal_chapter_en.pdf

овлашћења за проверу или санкционисање и не може да спроводи провере садржаја имовинских карата или сукоба интереса. Ови задаци спадају под надлежност Уставног суда и јавног тужиоца.

До данас, ЦПЦ је такође предложио механизме за праћење и управљање сукобима интереса, нарочито у праксама прелажења са државних позиција на позиције у приватном сектору и обрнуто и код усвајања свеобухватних моралних кодекса у јавним управама.

4.8 Румунија – Агенција за национални интегритет (АНИ)¹⁹

Основана 2007. године, АНИ је аутономни управни орган који углавном надгледа имовину, сукобе интереса и неусаглашеност јавних функционера. АНИ има циљеве да: осигура интегритет у вршењу јавних функција и дужности; спречава институционалну корупцију кроз вршење процена изјава о богатству и података и информација о богатству, као и промене у имовини, неусаглашености и потенцијалне сукобе интереса за време обављања јавних послова и дужности.

Главни задаци ове Агенције су:

- процена имовине, сукоба интереса и неусаглашености;
- предузимање мера за предавање изјава о имовини и сукобу интереса у року, као и формирање предмета у вези са проценом имовине, сукобом интереса и несагласностима;
- стручна обука запослених;
- побољшање процедура рада у службама Агенције;
- јачање међу-институционалне сарадње;
- организовање јавних догађаја у циљу подизања свести и превенције.

¹⁹ <http://www.networkforintegrity.org/continents/europe/national-integrity-agency-ani/> i https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/Responses_NVs_2012/20120417_Romania_English.pdf

4.9 Словенија – Комисија за спречавање корупције (ЦПЦ)²⁰

Основана законом 2004. године, Комисија за спречавање корупције је независно државно тело које предводе три члана комисије, именована посебном процедуром, што би требало да им гарантује независност. Задаци ЦПЦ-а су следећи:

- спровођење административних истрага о наводима о корупцији, сукобима интереса и незаконитом лобирању;
- заштита узбуњивача;
- праћење финансијског статуса високих државних функционера;
- одржавање централног регистра лобиста;
- усвајање и координација спровођења Националног акционог плана за борбу против корупције;
- помагање јавним и приватним установама поводом израде планова за очување интегритета (процена ризика и средства за управљање) и надгледање спровођења тих планова;
- креирање и спровођење различитих мера за борбу против корупције (подизање свести, обука, образовање, итд.);
- да служи као централни орган за међународну сарадњу против корупције на системском нивоу (ГРЕЦО, ОЕЦД, УН, ЕУ, итд.).

Овлашћења ЦПЦ-а су прилично обимна. Овлашћена је да:

- спроводи административне истраге где се сумња на корупцију или друге прекршаје,
- усваја и објављује принципијелна мишљења и налазе о конкретним случајевима,
- затражи надзирање у различитим организацијама (тужилаштво, правосуђе, инспекција, итд.),

²⁰ <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ZintPK-ENG.pdf>

- контролише примену антикорупцијске клаузуле у јавном сектору,
- прибавља документа и податке,
- позива на разговор службена лица и руководиоце или одговорна лица у организацијама које су поверене јавним управама.

4.10 Холандија – Канцеларија за промоцију интегритета јавног сектора (БИОС)²¹

Иако је БИОС основало холандско Министарство унутрашњих послова и односа Краљевства, она функционише као независна централна канцеларија фокусирана на промоцију интегритета у јавном сектору, како на организационом, тако и на стратешком нивоу. БИОС има разне задатке, укључујући функције у вези са разменом знања, развојем, умрежавањем и обавештавањем: стиче и развија знања која се тичу интегритета у целом јавном сектору и преноси их путем састанака, предавања, курсева и преко своје интернет странице. Поред тога, спроводи и истраживања. БИОС ради као централна и независна канцеларија за питања интегритета, која препознаје и критички анализира унапређења у тој области тако што организује састанке за одређене учеснике, скреће пажњу на питања у вези са интегритетом и спроводи научна истраживања.

5 Заједничке карактеристике институција за спречавање корупције у државама чланицама Европске уније

Анализа 10 издвојених агенција за спречавање корупције у ЕУ показује да не постоје утврђена правила о оснивању и раду тих агенција. Државе не само да бирају модел који најбоље одговара њиховим потребама, већ понекад примењују и неколико механизма за спречавање корупције истовремено. Због тога је тешко описати и прописати модел агенције за спречавање корупције у било којој земљи.

Када имамо у виду најважније карактеристике анализираних агенција, можемо да изведемо следеће закључке:

²¹https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_netherlands_chapter_en.pdf

Правни основ за оснивање: неке од земаља, као што су Француска, Италија и Словенија, основале су своје агенције за спречавање корупције законом, друге уредбом владе или чак одлуком неког од министарстава (Холандија);

Положај: неке од ових агенција имају јасан независан положај, одвојен од других владиних агенција (у Ирској, Италији, Румунији, Словенији), неке су припојене влади (у Бугарској, Хрватској), а неке су при неким другим јавним институцијама (Министарству правде и Министарству финансија у Француској, Министарству правде у Грчкој, Ревизорском суду у Португалу, холандском Министарству унутрашњих послова и односа Краљевства);

Овлашћења: овлашћења горепомнутих агенција за спречавање корупције се значајно разликују: неке од њих се баве националном антикорупцијском политиком и законима (у Бугарској, Хрватској, Португалији), неке су овлашћене и да процењују конкретно спровођење мера против корупције у државним организацијама (у Грчкој, Италији), неке надгледају имовину јавних функционера у својим државама (у Румунији и Словенији), неке служе као образовне (у Холандији), а неке од њих су одговорне за широк спектар задатака, укључујући конкретни надзор над спровођењем више различитих закона (у Француској, Ирској, Словенији);

Улога: неке агенције имају само саветодавну или сличну улогу (у Бугарској, Хрватској, Португалији, Холандији), неке од њих имају овлашћења да врше инспекцију и административну истрагу (у Француској, Грчкој, Ирској, Италији, Румунији, Словенији) а неке такође имају и овлашћења да санкционишу (у Француској, Ирској, Словенији);

Овлашћења за инспекцију/истрагу: од агенција које имају својеврсна овлашћења за инспекцију/истрагу, неке имају овлашћења која су веома блиска репресивним мерама (у Француској и Словенији), неке имају традиционална овлашћења за административну истрагу (у Грчкој, Ирској и Румунији), а неке имају овлашћења за инспекцију (у Италији).

Састав: неке агенције су типична тела државне управе, састављена од малог броја руководилаца високог нивоа и снажног секретаријата државних службеника, а неке (у Бугарској и Хрватској) су састављене претежно од високих јавних функционера (министара и сл). Први тип агенција углавном сâм развија сопствена знања и вештине, а борба против корупције је њихов дневни и једини задатак, док чланови другог типа агенција учествују у телима за борбу против корупције искључиво због њихових

основних положаја и задатака и то учешће је само једно међу многим другим, неспецијализованим задацима;

Начин рада: неке од агенција раде стално (у Француској, Грчкој, Италији, Румунији, Словенији), а неке по принципу *ад хоц*, повремено (у Бугарској, Хрватској), састајући се само неколико пута годишње;

Одређивање руководства: овде има много различитих система. У неким земљама, правни акт којим је основана агенција одређује и функцију чији ће носилац управљати телом (нпр. Министар правде у Хрватској, заменик Министра правде у Грчкој), код других постоје посебне процедуре за одређивање управе (у Италији, Словенији).

Коначно, можемо да изведемо следеће закључке: упркос чињеници да УНЦАЦ (Конвенција УН против корупције) у члану 6 захтева од земаља да оснују и/или одрже тело/а за борбу против корупције, земље у поштовању те одредбе примењују веома различита решења. Према томе, тешко је окарактерисати било који од поменутих Система као „најбољу праксу“ у ЕУ. Очигледно је да постоје значајне разлике међу телима за борбу против корупције у ЕУ, а у одсуству јасних стандарда ЕУ у овој области, државе су слободне да оснују онакву врсту националне/их агенције/а за борбу против корупције за коју сматрају да је одговарајућа, докле год та агенција испуњава основне захтеве члана 6 УНЦАЦ-а, нарочито другог става који гласи овако:

Свака држава уговорница обезбедиће телу или телима наведеним у тачки 1. овог члана потребну независност, у складу са основним начелима свог правног система, како би то тело или тела могла вршити своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја. Треба обезбедити неопходна материјална средства и квалификовано особље, као и обуку тог особља за обављање својих функција.²²

6 Закључци и препоруке

Анализа пракси у ЕУ у вези са оснивањем и радом тела за спречавање корупције показује да Савет за борбу против корупције Владе Србије у суштини не одступа много од решења у неким земљама, нарочито у Бугарској, Хрватској и Португалији. Међутим, чињеница да постоје неке сличности између Савета и телâ за борбу против корупције из поменутих земаља не значи да не постоје значајне могућности за побољшање положаја,

²² Сл. гласник СЦГ - Међународни уговори, бр. 12/2005.

овлашћења, моћи, признања и имиџа Савета у Србији. Међутим, док се ради на томе, саветује се опрез да се не би дуплирали напори другог српског тела за борбу против корупције, Агенције за борбу против корупције, које има јасно дефинисано поље деловања, задатке и овлашћења.

У светлу текста изнад, Влади Србије се може уопштено препоручити да настави са брзим спровођењем препорука које се тичу Савета за борбу против корупције и повезаних 8 активности из Акционог плана Србије за Поглавље 23 за приступ ЕУ.

У том погледу, Влада Србије би такође могла да спроведе следеће додатне препоруке:

1. да организује оцену Одлуке Владе о оснивању Савета и Пословника о раду Савета, како би их изменила на начин који би осигурао правну усклађеност оба документа, нарочито у области овлашћења и задатака Савета,
2. да редовно одлучује да се потенцијални случајеви корупције који су од велике важности за Србију анализирају од стране Савета и да позива Савет да то и уради,
3. да уведе обавезу Савету да усвоји јасна правила о усвајању и структури својих извештаја,
4. да дâ Савету овлашћења да сакупља податке и документацију која му је потребна за рад,
5. да уведе обавезу за оне јавне институције на које указују препоруке Савета да извести Савет о њиховом спровођењу у одговарајућем року,
6. да власти АЦЦ да подели упутства руководиоцима јавних институција за спровођење препорука Савета,
7. да размотри могућност да користи Савет као главно координационо тело за борбу против корупције у земљи,
8. да уведе могућност да се Савет састави од кључних чинилаца државне управе у борби против корупције који се баве битним информацијама на пољу борбе против корупције, и од истакнутих представника из различитих области друштвеног живота које предложи Савет, при чему они чланови који нису у Влади треба да буду у већини,

9. да објављује достигнућа Савета кроз Владин систем за односе с јавношћу и путем друштвених медија,
10. да организује најмање један састанак годишње између Владе и Савета како би разменили опште информације, искуства и очекивања,
11. да размотри обезбеђивање правне помоћи члановима Савета у случајевима коришћења правних средстава против њих.

Изван сваке сумње, Савет за борбу против корупције Владе Србије је и даље потребан у антикорупцијском пејзажу ове земље. Без Савета, не би било тела овлашћеног да проактивно анализира претње корупције у Србији. Према томе, Савет мора бити подржан и његова улога у помагању Влади у борби против корупције мора бити значајно повећана. Испуњење горепомнутих препорука је можда мали, али важан корак у том смеру.

