
ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ АНТИКОРУПТИВНОГ ПОНАШАЊА КОНТРОЛНИХ ТЕЛА У СРБИЈИ

УДК 343.85:343.352(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.712017.3>

Оригинални научни рад

Милош Д. Хркаловић

Докторанд, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

С а ж е т а к

Предмет рада јесте проактивна транспарентност органа јавне власти, тачније проактивна транспарентност антикоруптивног понашања контролних тела у Србији. Циљ рада је да укаже на значај који са собом носи проактивна транспарентност контролних тела, посебно антикоруптивних аспеката у њиховом раду, али и да се покаже тренутни правни оквир и релевантне слабости које постоје у појединачним српским независним контролним телима. Конкретно, обрадиће се проактивна транспарентност понашања три контролна тела – Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштити података о личности и Комисије за заштиту конкуренције, у три антикоруптивна сегмента – јавним набавкама, заштити узбуњивача и плану интегритета посредством њихових интернет страница. Три студије случаја контролних тела ће нам на јасан начин пружити увид у реално стање. Питање на које рад жели да одговори јесте колико су анализирана контролна тела проактивно транспарентна у антикоруптивном понашању и на који начин се она може унапредити. Закључак до којег се дошло јесте да је проактивна транспарентност антикоруптивног понашања највећа у законски прописаним сегментима, али да постоје и одређени изузеци.

Кључне речи: проактивна транспарентност, корупција, контролна тела, Заштитник грађана, Повереник, Комисија за заштиту конкуренције, јавне набавке, узбуњивачи, план интегритета.

1. Уместо увода – проактивна транспарентност

Проактивна транспарентност је термин који у друштвеним наукама, практичним истраживањима, политичком животу, али и свакодневной комуникацији, почиње да се све више употребљава. Како се не би замаглила суштина тог појма, осветлаће се његови основни постулати. Како бисмо се јасније усредсредили на проактивну транспарентност, морамо поменути и сам концепт транспарентности.

Транспарентност, у домену који је нама релевантан, се дефинише као доступност и приступачност нечијег рада.¹⁾ Тиме се постиже пружање информација широј јавности која се са тим радом може на једноставан начин упознати, наравно, уколико то жели. Друга дефиниција сугерише да је транспарентност једна од најважнијих брана корупцији и да представља „отвореност, јавност рада, изложеност погледу и критици јавности.“²⁾ Дакле, принципом транспарентности се постиже и борба против корупције, односно, „једна од основних идеја у вези са питањем транспарентности јесте та да што више светла обасјава одређене аспекте одлучивања, мање ће простора бити за корупцију.“³⁾ Додатно, изабрани антикоруптивни аспекти који ће бити анализирани у раду заокружују једну целину борбе против корупције унутар независних контролних тела и њихову отвореност према споља.

Проактивна транспарентност се налази у директном односу са проактивним објављивањем. Наиме, објављене информације би требало да буду благовремено доступне и од значаја за што већи број људи, али једноставне за претрагу, као и разумљиве и доступне без утrophка великих ресурса. Овакав концепт је познат под називом „проактивно објављивање“, док његов резултат пред-

-
- 1) Martin Lodge, „Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments“, in: *Politics of Regulation. CRC Series on Competition, Regulation and Development* (eds.: Jacint Jordana, David Levi-Faur), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, p. 129.
 - 2) Чедомир Чупић, Златко Минић, *Речник корупције*, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд, 2014, стр. 66.
 - 3) Robert Baldwin et al., *Understanding regulation: theory, strategy, practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 340.

ставља проактивну транспарентност.⁴⁾ Овај вид транспарентности доноси вишеструке добити најразноврснијим друштвеним чиниоцима, чиме они постају информисанији и спремнији за партиципацију у јавном животу заједнице, што и представља један од основних обележја проактивне транспарентности. Тиме грађани, медији и невладине организације добијају већу могућност за ефикасније надгледање рада институција, без излагања административним процедурама и трошковима који могу да настану у том процесу.⁵⁾ Када је цивилно друштво у прилици да се на једноставан начин упозна са радом органа јавне власти, али и да врши његов мониторинг, можемо рећи да су држава и друштво достигли висок степен продубљене демократије. Са друге стране, „за органе јавне власти проактивна транспарентност је важна јер она задовољава принцип добре управе. Принцип проактивне транспарентности у потпуности је у складу са принципима отворене управе које прокламује и иницијатива Партнерство за отворену управу, којој је Република Србија приступила 2012. године.“⁶⁾ Дакле, као што смо аргументовали, проактивна транспарентност је једнако значајна за грађане, њихове асоцијације и медије, и за органе јавне власти. Схвативши ово на почетку, релевантност наше анализе, у општем смислу, није упитна.

2. Правни оквир у домену проактивне транспарентности

Квалитетно уређен правни оквир у домену проактивне транспарентности представља нужан, али не и довољан услов за примену наведеног принципа. Када је реч о Републици Србији, одређени законски и подзаконски акти дефинишу ту област. Првенствено, Закон о слободном приступу информацијама од јавног

4) Helen Darbishire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, The World Bank, Washington D.C., 2011, p. 3.

5) Нермина Володер, *Занемарени стандард у Босни и Херцеговини: Проактивна димензија права на приступ информацијама, Policy Brief*, Аналитика – Центар за друштвена истраживања, Сарајево, 2014, стр. 2.

6) Јована Трипуновић et al., *Проактивна транспарентност јавне управе у Србији: (Не)достиган циљ?*, Београдска отворена школа, Београд, 2016, стр. 14.

значаја⁷⁾ (у даљем тексту: ЗСПИЈЗ) је тај који је нама релевантан. Члан 39. предметног закона обавезује државни орган да најмање једном годишње објави информатор са основним подацима о свом раду, са јасно назначеном садржином. Међутим, ближе дефинисање садржаја информатора о раду се налази у једном подзаконском акту – Упутству за израду и објављивање информатора о раду државног органа⁸⁾ (у даљем тексту: Упутство) који је донео Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, на основу члана 40. ЗСПИЈЗ. Према Упутству, тачније његовој тачки 19, обавезни делови информатора (који се, иначе, објављују на интернет страници) су следећи: 1. садржај; 2. основни подаци о државном органу и информатору; 3. организациона структура; 4. опис функција старешина; 5. опис правила у вези са јавношћу рада; 6. списак најчешће тражених информација од јавног значаја; 7. опис надлежности, овлашћења и обавеза; 8. опис поступања у оквиру надлежности, овлашћења и обавеза; 9. навођење прописа; 10. услуге које орган пружа заинтересованим лицима; 11. поступак ради пружања услуга; 12. преглед података о пруженим услугама; 13. подаци о приходима и расходима; 14. подаци о јавним набавкама; 15. подаци о државној помоћи; 16. подаци о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима; 17. подаци о средствима рада; 18. чување носача информација; 19. врсте информација у поседу; 20. врсте информација којима државни орган омогућава приступ и 21. информације о подношењу захтева за приступ информацијама.

Исцрпан списак неопходних саставних делова информатора, не изражава нужну појаву проактивне транспарентности. Наиме, постоје органи јавни власти који уопште не израђују и/или не објављују информатор о раду, као и они који својим информаторима не нуде све информације које су прописане законом или подзаконским актом. Посебно упозорава следећа констатација: „Генерално, најслабије су обрађена поглавља која треба да садрже ‘осетљиве’ податке, оне који се тичу потрошње новца, односно подаци о приходима и расходима, подаци о јавним набавкама, средствима из међународне помоћи а врло често и подаци о услугама које државни органи пружају грађанима.“⁹⁾ Додатни проблем

7) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

8) Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 68/2010.

9) Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од*

представља релативна застарелост Упутства. Прво упутство које је регулисало објављивање информатора је донето 2005. године, док је Упутство које је на снази из 2010. године. У периоду од 2010. године до данас је усвојен већи број модерних принципа значајних за рад органа јавне власти, али и од значаја за грађане, односно њихову спознају рада јавних органа, што ће се у закључним разматрањима проблематизовати у антикоруптивном домену.

3. Проактивна транспарентност контролних тела – концептуализација у сфери борбе против корупције

Једно од основних питања које се поставља у вези са независним контролним телима („четвртог граном власти“) јесте коме су оне одговорне, које постављено у форми „ко контролише контролоре?“ на довитљив начин указује на сложеност феномена. Вертикална контрола се налази у домену, најчешће, Народне скупштине и/или Владе, у зависности од тога о којим се конкретним телима ради. Законске обавезе контролних тела су јасне, недвосмислене и обављају се према стриктним процедурама. Са друге стране, број актера који могу бити контролори у хоризонталном пољу одговорности је знатно шири и обухвата спектар од сваког грађанина као појединца до целокупне јавности.

Питање које је потребно поставити и на које је веома лако дати одговор, јесте „на који начин је могуће обезбедити адекватну транспарентност рада контролних органа?“ Рудиментарно, обезбеђивање принципа јавности рада се врши(ло) посредством огласних табли, а, уколико бисмо се вратили много уназад, могли бисмо констатовати да су се одлуке власти објављивале путем добошара, што је сасвим непримерено за данашње поимање света око нас. Ово је у неким ранијим периодима био задовољавајући принцип, али се развојем савремених друштава мора проширити, будући да су аспекти попут надлежности, права и обавеза различитих тела бројни, а у обзир се мора узети и технолошки напредак. Стога, „у савременом свету, најјефтинији и најефикаснији начин за обез-

јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину, Београд, 2013, стр. 43.

беђивање јавности рада је коришћење интернета.¹⁰⁾ Самим тим, за нас ће у овом раду срж анализе представљати интернет странице/презентације (веб-сајтови) одабраних контролних тела, што је у потпуности комплементарно са принципом проактивне транспарентности и правним оквиром у Србији. Посредством њих ћемо доћи до података који ће нам дати одговор на питање да ли су и у ком степену оне проактивно транспарентне у антикоруптивним аспектима.

Пре него што се пређе на одабир антикоруптивних сегмената и контролних тела који ће се користити у анализи, навешће се елемент транспарентности који је од централног значаја. Свобухватни концепт транспарентности обухвата пет елемената: 1) транспарентност процеса доношења одлука; 2) транспарентност правила; 3) транспарентност регулисаних субјеката; 4) транспарентност понашања регулатора¹¹⁾; 5) транспарентност повратне информације.¹²⁾ Сваки од ових елемената транспарентности се може посматрати посебно, уколико желимо да снажније осветлимо појединачни део или уколико нам ограниченост рада тако налаже. Аутор ће се из наведеног оквира фокусирати на четвртонаведени елемент – транспарентност понашања контролора, тачније проактивну транспарентност понашања контролора, чиме ћемо видети да ли путем веб-сајтова тела можемо да сазнамо како се они сами понашају. Анализа ће бити ограничена на антикоруптивне обрасце понашања. У складу са српским позитивним правом, извор података представљају информатори о раду који су објављени на интернет страницама за области које су правно регулисане, док ће, секундарно, бити претражен остали садржај веб-презентација.

3.1. Одабир контролних тела

У првом реду се мора истаћи да ће се испитивати три контролна тела. Контролна тела која су наш предмет истраживања су Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја

10) Немања Ненадић, *Развијање планова интегритета и јавно тужилаштво*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Београд, 2010, стр. 71.

11) Појам „регулатори“ је тако дат у литератури на коју се реферише. У нашем случају се односи на контролна тела.

12) Martin Lodge, „Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments“, in: *Politics of Regulation. CRC Series on Competition, Regulation and Development* (eds.: Jacint Jordana, David Levi-Faur), нав. дело, p. 128.

и заштиту података о личности, као и Комисија за заштиту конкуренције. На овом месту ћемо одмах указати да ће се кратак преглед сваког предметног контролног тела наћи на почетку одељка у којем тестирамо проактивну транспарентност понашања тог тела.

Разлози за одабир ова три контролна тела су у одређеној мери различити, али у суштини сваког од њих лежи релевантност. Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности су у јавности препознати као најприсутнији и најактивнији актери из делокруга „четврте гране власти“. Као додатак овоме, Заштитник грађана се попео на посебан правно-институционални пијадестал тиме што је постао уставна категорија у Уставу Републике Србије¹³⁾. Њихов значај у српском систему није неопходно посебно наглашавати. Са друге стране, Комисија за заштиту конкуренције је прилично непознато тело. Притом, Комисија за заштиту конкуренције има незамењив значај из два разлога. Прво, делокруг рада јој је у оквиру великог система: у оквиру система привреде и финансија. Други разлог се надовезује на првонаведени и оличен је у процесу прикључивања Србије Европској унији, што је циљ свих владајућих гарнитуре у нашој земљи од промена 2000. године. Област заштите конкуренције је високо рангиран услови Европске уније у оквиру којих су стандарди на завидном нивоу. Достизање тих стандарда значи неопходност укључивања свих заинтересованих и компетентних актера, међу којима су и независна контролна тела.

3.2. Одабир антикоруптивних сегмената

Одабир антикоруптивних сегмената је веома захтеван посао услед чињенице да ни борба против корупције ни антикоруптивне политике нису једнозначне, односно оне „нису секторски омеђене политике баш зато што је корупција раширена од политике до здравства и спорта.“¹⁴⁾ Олакшавајућа околност се огледа у чињеници да је нама од интереса да мапирамо постоји ли или не проактивна транспарентност унутрашњих антикоруптивних образаца понашања три контролна тела, чиме може да се сузи потенцијални избор који би био релевантан.

13) Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006, чл. 138.

14) Зоран Стојиљковић, „Политичка корупција и антикоруптивне јавне политике“, у: *Јавне политике* (уредник: Стево Мук), Институт алтернатива, Подгорица, 2014, стр. 21.

Јавне набавке, заштита узбуњивача и план интегритета су три домена која на најбољи начин могу да покажу унутрашњу спремност на борбу против корупције и унутрашње механизме у пуном опсегу. Наравно, корак унапред је проактивна транспарентност тих података. Због схватања суштине одабира јавних набавки, заштите узбуњивача и плана интегритета, потребно је да се укратко представе та три концепта.

Јавне набавке би требало да обухватају поступке и процедуре у којима се на највиши ниво поставља сврсисходно трошење јавних средстава, односно „одговорно, разумно, економично и са јавним интересом усклађено задовољавање потреба које се финансирају из буџета.“¹⁵⁾ Међутим, у пракси често то није случај. Одмах се може препознати широк спектар могућности за коруптивно деловање у свим фазама јавне набавке, од планирања, преко поступка, до реализације, уз велики број конкретних коруптивних механизма.¹⁶⁾ Услед коруптивних активности у области јавних набавки, губи се значајан део буџета, из којег се средства, уместо на добра и услуге од јавног интереса, сливају у џепове функционера, политичара и бизнисмена који су са њима у спрези. Без жеље да се детаљније опишу могућа дела корупције, само ће се напоменути да се у процесу јавних набавки препознају злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање и давање мита, али и намештање понуда (*bid rigging*) када учесници заједнички наступају на тендерима чиме се подиже цена или смањује квалитет за исту цену.¹⁷⁾ Заправо, најбоља брана корупцији у јавним набавкама и јесте (проактивна) транспарентност. Ово се појашњава тиме што „од слободног приступа информацијама бољи механизам за борбу против корупције у јавним набавкама, и генерално, не постоји, а и када би постојао морао би да буде заснован на јавно доступним информацијама.“¹⁸⁾ На крају, али никако не и најмање значајно, јаве набавке су једини сегмент (борбе против) корупције који је у Упут-

15) Чедомир Чупић, Златко Минић, *Речник корупције*, нав. дело, стр. 64.

16) Видети детаљније у: Саша Варинац et al., *Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2014, стр. 5-47.

17) Видети детаљније у: Александар Завишић, „Јавне набавке – основа (за борбу против) корупције“, у: *Приручник антикоруптивне вештине* (уредник: Владимир Тодоровић), Центар за нову политику, Београд, 2013, стр. 93-95.

18) Миодраг Милосављевић, *Како против корупције у јавним набавкама*, Интернет, <http://www.cpes.org.rs/Downloads/Analyze/Kako%20protiv%20korupcije%20u%20javnim%20nabavkama%20-%20dosije%20korupcija.pdf>, 25/04/2017, стр. 5.

ству препознат као неопходан конститутивни део информатора, уз јасно назначене неопходне елементе.¹⁹⁾ Из свих наведених разлога, јавне набавке не смеју бити изостављене из наше анализе.

Под узбуњивачима се, најједноставније, подразумевају „људи који откривају инсајдерске информације које нису намењене да постану јавне.“²⁰⁾ Како не бисмо упали у замку симплификације, узбуњивач је „државни службеник, односно запослени у јавним установама или предузећима који у доброј вери пријави сумњу на корупцију у органу, јавној установи или предузећу у којем ради.“²¹⁾ Ова дефиниција се може сматрати ужом верзијом из разлога што узбуњивач не мора нужно бити запослен у неком делу јавног сектора. За потребе рада је изнета дефиниција сасвим задовољавајућа, тако да се неће наводити шире схватани контексти појма. Ћутање оних који сумњају на дела корупције готово извесно доводи до тога да она остаје некажњена. Међутим, она лица која су спремна да пријаве корупцију, и то учине, су неретко изложена различитим видовима притисака, од шиканирања на радном месту, преко оптужби за корупцију, до озбиљних претњи њима лично и члановима њихове породице, што доводи до тога да велики део грађана не би много ризиковао на личном нивоу како би учинио дело у јавном интересу. Најснажнији мотив, који су потврдиле студије, јесте довођење до неке промене – „узбуњивачи ће ризиковати да буду предмет одмазде уколико верују да ће подношење пријаве против оних који су злоупотребили овлашћења или издали поверење јавности довести до неке промене.“²²⁾ Имајући наведено у виду, узбуњивачи су један од најзначајнијих, али и најрањивијих фактора у борби против корупције. Самим тим, неопходна је системска уређеност заштите, и унутрашње и спољне.

План интегритета је један релативно нов концепт у нашој пракси. У широј јавности уопште не постоји свест о његовом постојању, те не могу постојати ни представе о томе шта је он у суш-

19) Видети детаљније у: Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 68/2010, тачка 33.

20) Transparency International, „Узбуњивање у Европи: правна заштита за узбуњиваче у ЕУ“, у: *Заштита узбуњивача* (уреднице: Бојана Меденица, Невена Ружић), Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2013, стр. 14.

21) Чедомир Чупић, Златко Минић, *Речник корупције*, нав. дело, стр. 71.

22) Мирјана Мартић, Маријана Шарац, *Приручник за примену Закона о заштити узбуњивача*, USAID Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2015, стр. 23.

тини. „План интегритета је интерни антикорупцијски документ у коме је садржан скуп мера правне и практичне природе којим се спречавају и отклањају могућности за настанак и развој различитих облика коруптивног понашања у оквиру органа, појединих организационих јединица и појединачних радних места.“²³⁾ Отуда јасно произилази да план интегритета има високо постављен циљ – да се подигне одбрана организације од коруптивних деловања, односно да се њени капацитети подигну на тај ниво на којем ће ризик од корупције бити сведен на минимум, мада, објективно говорећи, никада неће моћи бити у потпуности уклоњен. Сваки план интегритета има обавезну садржину која је заједничка без обзира на карактер правног лица који га доноси, а чији су елементи следећи: „а) оцена изложености институције корупцији; б) утврђивање лица које се одговорно стара за установљивање и примену плана интегритета; в) опис процеса рада и начина одлучивања, уз утврђивање ризичних делатности; г) дефинисање превентивних мера за смањење могућности корупције.“²⁴⁾ Када је реч конкретно о Републици Србији, Агенција за борбу против корупције је та којој су достављани планови интегритета. Планове интегритета су до 31. марта 2013. године били у обавези да израде сви државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, уз напомену да је Агенција за борбу против корупције својим Смерницама за израду и спровођење плана интегритета и Приручником за израду плана интегритета, као и едукацијама на ту тему, покушала да олакша читав процес. Из свега поменутог следи да је план интегритета значајан унутрашњи акт са чијим постојањем и садржајем јавност мора да буде упозната, како би могла да увиди основне коруптивне системске недостатке када су у питању правна лица.

23) Биљана Дуловић, „Закон о државним службеницима и намјештеницима“, у: *Интегритет или корупција – питања и одговори* (уредници: Весна Ратковић, Holger-Michael Arndt), ИПА 2010 Твининг пројекат „Подршка имплементацији антикорупцијске стратегије и акционог плана“, Подгорица, 2014, стр. 14-15.

24) Немања Ненадић, *Развијање планова интегритета и јавно тужилаштво*, нав. дело, стр. 17.

4. Заштитник грађана

Заштитник грађана (у даљем тексту: Заштитник) је независно контролно тело које је у правни поредак Републике Србије уведено доношењем Закона о Заштитнику грађана²⁵⁾. Како је то чланом 1 предметног закона уређено, Заштитник грађана штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Додатно, што је већ и констатовано, правни основ се налази и у Уставу Републике Србије, чиме је Заштитник заузео посебно место у нашем целокупном правном систему. Како бисмо увидели институционалну хијерархију, само ћемо поменути да Заштитника бира и разрешава Народна скупштина којој је он дужан да подноси редован годишњи извештај, док се, са друге стране, средства за рад и функционисање Заштитника обезбеђују се буџетом Републике Србије, на предлог Заштитника, који доставља Влади. Анализа проактивне транспарентности ће бити фокусирана на преглед веб-сајта Заштитника (www.ombudsman.rs).

Када је реч о јавним набавкама, оне нам доносе јасну ситуацију. Наиме, реализоване јавне набавке и планови јавних набавки по годинама се налазе у Информатору о раду за период од 2008. до 2016. године, ажурираном 28.04.2017. године²⁶⁾, који је доступан на интернет презентацији Заштитника. Упоредивши Информатор о раду за период од 2008. до 2016. године са тачком 33. Упутства, примећује се испуњеност свих ставова предметне тачке. Такође, веома је лако пронаћи и видети садржај Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке²⁷⁾. Предметни правилник је донет 11. фебруара 2014. године, а на веб-презентацију постављен тек 13. октобра 2015. године, дакле након више од годину и по дана, што се не може сматрати ефикасним делањем. Занимљиво, он својим члановима не прописује обавезу објављивања, било на огласној табли или интернет страници. Додатно, на веб-сајту

25) Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005 и 54/2007.

26) *Информатор о раду Заштитника грађана – 2008-2016*, стр. 168-208.

27) *Заштитник грађана – Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке*, бр. 34-102/14

се у одељку у којем се налази Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке налазе и позиви за јавне набавке уз пратећу документацију. Општа оцена јесте да постоји проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Заштитника у домену јавних набавки. У домену заштите узбуњивача, као наредног аспекта који анализирамо, утврђује се да је релевантни унутрашњи акт донет, да је транспарентан и да је веома прегледан, будући да је само потребно једноставно га отворити, без неке специјалне претраге, како бисмо се упознали са његовом садржином. Важно је истаћи да је Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања у стручној служби Заштитника грађана²⁸⁾ донет 2. децембра 2015. године, а на веб-сајт је постављен свега пет дана касније, дакле 7. децембра исте године. Оваква динамика нас наводи на закључак да је процес објављивања био веома ефикасан. Без жеље да се улази у садржину одредби Правилника о поступку унутрашњег узбуњивања у стручној служби Заштитника грађана, будући да то није локус наше пажње, само ће се поменути да је завршним чланом – чланом 25, дефинисано да се овај правилник мора објавити на огласној табли Заштитника и на његовој интернет страници. Општа оцена јесте да постоји проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Заштитника у домену заштите узбуњивача, уз напомену да се она не може прочитати у Информатору о раду Заштитника грађана.

План интегритета је сегмент који је потпуно другачији у светлу проактивне транспарентности у односу на претходна два. Нити једна страница на веб-сајту Заштитника, као ни извештаји ни информатори не уређује питање плана интегритета. На тај начин не можемо сазнати да ли је Заштитник уопште донео тај план, а камоли да се упознамо са његовим садржајем. Истаћи ћемо да посредством интернет презентације Агенције за борбу против корупције (www.acas.rs) можемо сазнати да је Заштитник израдио план интегритета и доставио га Агенцији за борбу против корупције, али то није никакво оправдање за инертност Заштитника по овом питању. Општа оцена јесте да не постоји проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Заштитника у домену плана интегритета.

28) *Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања у стручној служби Заштитника грађана*, бр. 31-254/15

5. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) је независно контролно тело које је у правни поредак Републике Србије уведено доношењем ЗСПИЈЗ²⁹⁾. Како је то чланом 1. предметног закона уређено, Повереник је установљен ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којим располажу органи јавне власти. Оваквим дефинисањем, улога Повереника је, у бити, да обезбеди већу транспарентност органа јавне власти. Тиме би било делимично лицемерно да сам Повереник није на челу колоне која промовише све облике транспарентности. Као што је то регулисано и у случају Заштитника, Повереника бира и разрешава Народна скупштина, док Повереник има обавезу да јој подноси редовни годишњи извештај. Са друге стране, средства за рад и функционисање Повереника обезбеђују се буџетом Републике Србије, на његов предлог. Анализа проактивне транспарентности ће бити фокусирана на преглед веб-сајта Повереника (www.poverenik.rs).

Проактивна транспарентност јавних набавки је код Повереника доведена на заиста висок ниво. План јавних набавки и реализоване јавне набавке се налазе у Информатору о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за период од 2005. до 2016. године, ажурираном 28.04.2017. године³⁰⁾. Упоредијући Информатор о раду за период од 2005. до 2016. године са тачком 33. Упутства, примећује се испуњеност свих ставова предметне тачке. Додатно, Повереник на свом веб-сајту има објављен и план јавних набавки. Тако је за 2017. годину могуће видети Одлуку о Плану јавних набавки за 2017. годину³¹⁾ уз пратећи План јавних набавки. У овом плану се на веома систематичан, прецизан и јасан начин, у форми табеле, налазе сви неопходни елементи. Правилник о ближем уређивању поступка јавне

29) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

30) *Информатор о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – 2005-2016*, стр. 145-182.

31) *Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – Одлука о плану јавних набавки за 2017. годину*, бр. 404-00-00027/2016-04

набавке³²⁾, донет 26. октобра 2015. године, је прегледно постављен и једноставно је утврдити његову садржину. Овај правилник индиректно прописује захтев да се објави на огласној табли, без ближег уређивања постављања на интернет презентацију. Општа оцена јесте да постоји проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Повереника у домену јавних набавки.

Заштита узбуњивача је дефинисана донетим Правилником о поступку унутрашњег узбуњивања код Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности³³⁾, којег је лако пронаћи и преузети. Овај правилник је донесен 30. новембра 2015. године, а увидом у интернет презентацију се не може установити ког датума је објављен на истој. Тај пропуст би могао да се исправи без утrophка значајних ресурса, што је препорука и за остале акте који су јавно доступни, будући да пракса датумирања на веб-сајту Повереника не постоји. Завршном одредбом анализираниог правилника, тј. чланом 25, је дефинисано да правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања на огласној табли Повереника. Овим је индиректно прописана обавеза објављивања на огласној табли, али не и на сајту Повереника. Општа оцена јесте да постоји проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Повереника у домену заштите узбуњивача, уз напомену да се она не може прочитати у Информатору о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

На крају студије случаја Повереника, морамо рећи да је план интегритета потпуно неприметан, будући да не постоји ни као део Информатора о раду или неког извештаја, ни директно на интернет презентацији. Дакле, када посматрамо веб-сајт, не можемо доћи до закључка да ли је тај план донесен, који је његов садржај и мапирани ризици. Исто као што смо констатовали у случају Заштитника, на интернет страници Агенције за борбу против корупције можемо доћи до податка да је Повереник израдио план интегритета и доставио јој га, али то не може представљати Повереников алиби, нарочито што уопште није могуће увидети садржину плана интегритета. Општа оцена јесте да не постоји проактивна

32) *Правилник о ближег уређивању поступка јавне набавке Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*, бр. 011-00-001368/2015-04

33) *Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања код Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*, бр. 110-00-5/2015-05

транспарентност антикоруптивног понашања Повереника у домену плана интегритета.

6. Комисија за заштиту конкуренције

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) је независно контролно тело које је у правни поредак Републике Србије уведено доношењем Закона о заштити конкуренције³⁴). Чланом 1 овог закона се напомиње да се њиме уређује оснивање, положај, организација и овлашћења Комисије, док члан 21 наводи њене надлежности који су, наравно, у уској вези са питањима тржишта, конкуренције и заштите конкуренције. Хијерархијски гледано, председника Комисије и чланове Савета бира и разрешава Народна скупштина, при чему Комисија за свој рад одговара Народној скупштини, којој подноси годишњи извештај о раду. Другачије од Заштитника и Повереника, услед разлике у делокругу послова, средства за рад Комисије обезбеђују се из прихода које Комисија оствари обављањем послова, али на финансијски план који за сваку годину доноси, Комисија мора да се обрати Влади ради добијања сагласности. Анализа проактивне транспарентности ће се вршити прегледом интернет странице Комисије (www.kzk.org.rs).

Планови јавних набавки по годинама се налазе у Информатору о раду Комисије за заштиту конкуренције³⁵). Са друге стране, сама Комисија је истакла да су реализација јавних набавки у 2016. години и извештај о јавним набавкама Комисије доступни на Порталу Управе за јавне набавке³⁶), али остаје нејасно зашто они нису доступни и на веб-сајту Комисије, чиме постоји несагласје са тачком 33. Упутства. Правилник о поступку јавне набавке у Комисији за заштиту конкуренције³⁷) је донет 30. октобра 2015. године. Лак проналазак овог правилника и исти такав увид у његову садр-

34) Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/2009 и 95/2013.

35) *Информатор о раду Комисије за заштиту конкуренције*, април 2017, стр. 21-26.

36) Исто, стр. 27.

37) *Правилник о поступку јавне набавке у Комисији за заштиту конкуренције*, бр. 1/0-03-796/2015-1

жину је свакако додатни квалитет. Његова завршна одредба индиректно захтева да се објави на огласној табли, али не постоји ни директна ни индиректна обавеза постављања на веб-презентацији. Такође, Комисија је на своју интернет страницу уврстила позиве за појединачне јавне набавке, уз пратећу документацију. Општа оцена јесте да постоји парцијална проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Комисије у домену јавних набавки.

Заштита узбуњивача и унутрашња дефинисаност тог поља је, барем када је проактивна транспарентност понашања Комисије у питању, потпуно непознат појам. Нити једна страница веб-сајта Комисије нам не пружа податак да ли постоји неки унутрашњи акт који је у вези са пољем заштите узбуњивача. Такође, ни информатори ни извештаји нам не дају те податке. Будући да ни на другим интернет презентацијама није излистан списак тела који поседују овакве интерне акте, остаје нејасно да ли га је Комисија сачинила и донела. Општа оцена јесте да не постоји проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Комисије у домену заштите узбуњивача.

План интегритета није присутан директно на интернет презентацији Комисије, али се напомена о његовом усвајању налази у Годишњем извештају о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину³⁸⁾, који је доступан на сајту Комисије. У њему се наводи да је на основу анкетања запослених у Комисији, Радна група, коју је решењем образовао председник Комисије, израдила план интегритета који је усвојен од стране председника Комисије 27. марта 2013. године и који је објављен на огласној табли. Подсећамо да ми испитујемо веб-сајт сваког појединачног контролног тела, те да нам огласна табла није релевантна. Такође, Агенција за борбу против корупције је на својој интернет страници констатовала да је Комисија израдила план интегритета. Општа оцена јесте да не постоји проактивна транспарентност антикоруптивног понашања Комисије у домену плана интегритета.

38) *Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину*, стр. 11-12.

7. Закључна разматрања

Проактивна транспарентност је важан принцип којим можемо да увидимо на који начин орган са јавним овлашћењем врши поједине послове из свог делокруга, да ли поштује концепт отворене управе, као и да ли разуме потребу да грађанима предочи информације од значаја или, у крајњој линији, придржава ли се закона. Самим тим, овај принцип је од великог значаја и за независна контролна тела.

Одабрани елемент транспарентности – проактивна транспарентност понашања контролора, је испитаван путем веб-сајтова појединачних контролних тела – Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Комисије за заштиту конкуренције. У анализу су уврштена и три конкретна антикоруптивна сегмента – јавне набавке, заштита узбуњивача и план интегритета, чиме смо максимално конкретизовали анализу. Резултати истраживања су систематично приказани у Табели 1.

Табела 1. Постојање проактивне транспарентности контролних тела по антикоруптивним сегментима³⁹⁾

	Јавне набавке	Заштита узбуњивача	План интегритета
Заштитник грађана	х	х	
Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	х	х	
Комисија за заштиту конкуренције	п х		

Као што се из Табеле 1. може видети, најалармантнија ситуација је у делу који се тиче плана интегритета, док је Комисија за заштиту конкуренције најмање проактивно транспарентна. Такође, примећује се да једина правно уређена област када је реч о принципу проактивне транспарентности (јавне набавке) стоји знатно повољније него преостале две, уз важну напомену да је висок

39) Ознаком „х“ се подразумева да је у одређеном антикоруптивном сегменту контролно тело проактивно транспарентно; ознаком „п х“ се подразумева да је у одређеном антикоруптивном сегменту контролно тело парцијално проактивно транспарентно.

степен проактивне транспарентности и у домену заштите узбуњивача, али без детаља о томе у информатору о раду, већ директно путем интернет презентација. Премда Комисија за заштиту конкуренције и у области јавних набавки остварује тек парцијалну проактивну транспарентност, јасно је да се законском или подзаконском обавезом недвосмислено унапређује предметни принцип. Као што смо констатовали, најрелевантнији правни акти којима се обезбеђује проактивна транспарентност су мало пажње обратили на терен борбе против корупције, делимично и због тога што су заштита узбуњивача и, нарочито, план интегритета, области које су актуелизоване последњих пар година, односно након доношења тих правних аката. Требало би размислити на који начин и у ком смеру би могла да иде допуна правно обавезујућег садржаја који је неопходно објавити. Јавно доступни подаци у домену заштите узбуњивача би могли да, информатором о раду, обухвате информације о броју пријављених случајева корупције и коначном решењу тих случајева. Мапирањем у којим организационим јединицама су они присутни, бисмо, компарирајући са планом интегритета, који би такође требало да буде доступан на веб-сајту, дошли до сазнања да ли су органи своје обавезе испуњавали *pro forme* или су истински посвећени борби против корупције. Истраживачима корупције би ти подаци били од великог значаја, а уједно би и широка јавност могла да се упозна са одређеним антикоруптивним сегментима појединачних органа. Измене правних аката би, дубоко смо уверени, на најједноставнији довеле до веће проактивне транспарентности антикоруптивног понашања контролних тела у Србији.

8. Литература

Варинац, Саша et al., *Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2014.

Володер, Нермина, *Занемарени стандард у Босни и Херцеговини: Проактивна димензија права на приступ информацијама, Policy Brief*, Аналитика – Центар за друштвена истраживања, Сарајево, 2014.

Годишњи извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2013. годину.

Дуловић, Биљана, „Закон о државним службеницима и намјештеницима“, у: *Интегритет или корупција – питања и одговори* (уредници: Весна Ратковић, Holger-Michael Arndt), ИПА 2010 Твининг пројекат „Подршка имплементацији антикорупцијске стратегије и акционог плана“, Подгорица, 2014.

Завишић, Александар, „Јавне набавке – основа (за борбу против) корупције“, у: *Приручник антикоруптивне вештине* (уредник: Владимир Тодоровић), Центар за нову политику, Београд, 2013.

Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/2009 и 95/2013.

Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005 и 54/2007.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

Заштитник грађана – Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, бр. 34-102/14.

Информатор о раду Заштитника грађана – 2008-2016.

Информатор о раду Комисије за заштиту конкуренције, април 2017.

Информатор о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – 2005-2016.

Мартић, Мирјана, Шарац, Маријана, *Приручник за примену Закона о заштити узбуњивача*, USAID Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт, Београд, 2015.

Милосављевић, Миодраг, *Како против корупције у јавним набавкама*, Интернет, <http://www.cpes.org.rs/Downloads/Analize/Kako%20protiv%20korupcije%20u%20javnim%20nabavkama%20-%20dosije%20korupcija.pdf>, 25/04/2017.

Ненадић, Немања, *Развијање планова интегритета и јавно тужилаштво*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, Београд, 2010.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину*, Београд, 2013.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – Одлука о плану јавних набавки за 2016. годину, бр. 404-00-00027/2016-04

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 011-00-001368/2015-04.

Правилник о поступку јавне набавке у Комисији за заштиту конкуренције, бр. 1/0-03-796/2015-1.

Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања код Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, бр. 110-00-5/2015-05.

Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања у стручној служби Заштитника грађана, бр. 31-254/15.

Стојиљковић, Зоран, „Политичка корупција и антикоруптивне јавне политике“, у: *Јавне политике* (уредник: Стево Мук), Институт алтернатива, Подгорица, 2014, стр. 21.

Transparency International, „Узбуњивање у Европи: правна заштита за узбуњиваче у ЕУ“, у: *Заштита узбуњивача* (уреднице: Бојана Меденица, Невена Ружић), Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2013.

Трипуновић, Јована et al., *Проактивна транспарентност јавне управе у Србији: (Не)достиган циљ?*, Београдска отворена школа, Београд, 2016.

Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 68/2010.

Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.

Чупић, Чедомир, Минић, Златко, *Речник корупције*, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ), Београд, 2014.

Baldwin, Robert et al., *Understanding regulation: theory, strategy, practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Darbishire, Helen, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*, The World Bank, Washington D.C., 2011.

Lodge, Martin, „Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments“, in: *Politics of Regulation. CRC Series on Competition, Regulation and Development* (eds.: Jacint Jordana, David Levi-Faur), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004.

Milos D. Hrkalovic

PROACTIVE TRANSPARENCY OF ANTI-CORRUPTION BEHAVIOR OF CONTROL BODIES IN SERBIA

Abstract

Proactive transparency is a principle that ensures available information before a public request is made, and can be considered to represent a means of civil participation in the public life of a community. On the other side, significance for the public authorities is reflected in achieving or coming close to the principle of good management. This paper indicated the importance of proactive transparency of control bodies, especially anti-corruptive aspects

in their work, but it also shows the existing legal framework and relevant weaknesses that are present in individual independent control bodies in Serbia. Although the Internet is the basic form of communication through which proactive transparency of public authorities is achieved, it was necessary to focus on the positive law of the Republic of Serbia, partly to focus the subject of our analysis, and to point out the Information Booklet. Thus, proactive transparency behavior of three control bodies was covered – the Ombudsman, the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, and the Commission for Protection of Competition, in three anti-corruptive segments – public procurement, protection of whistleblowers, and integrity plans. Case studies of given control bodies in these anti-corruptive segments gave us clear results. The Ombudsman and the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, empirically shown, have a higher degree of anti-corruptive proactive transparency than the Commission for Protection of Competition. Sorted by anti-corruptive segments, in public procurement sphere there is partial or complete transparency of all control bodies, while the worst situation is with integrity plans, as with not a single control body even partial transparency was identified. Additionally, positive law in Serbia prescribes a duty to publish data on public procurement, while other two anti-corruptive principles were not taken into consideration. This brings us to the conclusion that legal obligation is the strongest motive for action with these three examined control bodies. Bearing in mind that protection of whistleblowers, and integrity plan especially, are modern concepts that have recently gained traction in Serbia, lawmakers should consider which model and in what scope data from these segments should be available to all. Thus, the way to an increased proactive transparency of anti-corruptive behavior lies in legal norms.

Keywords: proactive transparency, corruption, control bodies, Ombudsman, Commissioner, Commission for Protection of Competition, public procurement, whistleblowers, integrity plan.

* Овај рад је примљен 11. 04 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 11. 05. 2017. године.