**Коментари на нацрт Националне стратегије за борбу против корупције**

**Подаци из формулара**

**Име и презиме: Немања Ненадић (члан радне групе)**

**Бојана Меденица (замењује по потреби члана радне групе)**

**Име организације и инситуције(ако постоји): Транспарентност - Србија**

**Контакт телефон: 011 3228196, 063 8898442**

**Е-пошта:** [**ts@transparentost.org.rs**](mailto:ts@transparentost.org.rs)**,** [**nemanjalaw@sezampro.rs**](mailto:nemanjalaw@sezampro.rs)

**Радна верзија Стратегије за борбу против корупције на коју упућујете предлоге и коментаре: 11.3.2013.**

**Датум: 18.3.2013. – 26.3.2013**

**Основне примедбе и сугестије на целу радну верзију Стратегије:**

1. Из текста радне верзије Стратегије **не види се довољно јасно које ће мере бити предузимане у областима које нису поменуте као „ризичне“**. То би могло да значи да у другим областима ризици корупције не постоје (што није тачно), да у другим областима неће бити предузимане стратешке мере за борбу против корупције (што би било лоше) или да ће бити предузимане неке мере али да оне неће бити обухваћене стратешким приступом осим у погледу изложених „начела“ и изричито поменутим превентивним механизмима (што би било недовољно добро). Овај проблем се може ублажити тако што би поглављу III Области стратегије било **додато и објашњење на који начин ће се поступати у областима које нису изричито поменуте**, односно на чему би требало да раде органи јавне власти који нису поменути поименце у остатку текста. Друга потребна допуна је она која би се начинила у области превенције. Конкретне сугестије за допуну биће дате у коментару појединих делова Стратегије.
2. Из текста радне верзије Стратегије не види се када ће бити донет **Акциони план** за њено спровођење, ко ће донети Акциони план, колико детаљан Акциони план треба да буде при формулисању конкретних мера за испуњење циљева итд. Од одговора на сва та питања у многоме зависи и оцена квалитета Стратегије и могућности да она доведе до битног напретка у борби против корупције у Србији. Актуелна Стратегија из 2005. је с разлогом предвиђала доношење **секторских акционих планова** (који углавном нису донети у пракси). Наиме, готово је немогуће у релативно кратом року након усвајања Стратегије припремити Акциони план са потребним нивоом детаљности који би у потпуности предвидео мере за борбу против корупције у свим областима у којима се она мора спроводити. **Развијање секторских акционих планова** са идентификацијом специфичних мера које треба спровести у појединим областима друштва, који би били у складу са општим Акционим планом и чија би усаглашеност са решењима из Акционог плана и начелима из Стратегије била подвргнута надзору Агенције могло би бити решење за тај изгледни проблем.
3. Из текста Стратегије се не тренутно не види потпуно јасно **да ли се планира промена институционалног оквира за борбу против корупције** у наредних пет година. Напомене ове врсте се тренутно могу наћи једино у одељку о Полицији, па и ту недовољно прецизно. Легитимно је и да се институционални оквир мења и да остане онакав какав је. Међутим, морало би се јасно рећи да ли ће таквих промена у наредних пет година бити или не, јер би кредибилитет Стратегије, као документа кроз који држава дефинише свој пут у борби против корупције, био озбиљно нарушен уколико би се догодило да накнадно дође до успостављања неке нове или гашења неке постојеће институције значајне за борбу против корупције или до крупних промена у надлежности таквих институција, а да тако нешто није изричито предвиђено Стратегијом или Акционим планом. Такође, због значаја који то питање има за сагледавање борбе против корупције у Србији, било би веома корисно истаћи у оквиру посебног поглавља или додатка Стратегији **преглед институција за које се предвиђа повећање, умањење или утврђивање надлежности.** Овај преглед би требало да садржи не само податке о државним органима који имају одређену улогу у борби против корупције, већ и о појединим организационим јединицама и организационим облицима унутар појединих органа (нпр. посебно одељење Апелационог суда у Београду, Служба за борбу против организованог криминала унутар Полиције, Савет за борбу против корупције Владе Србије итд.) Осим тога, имајући у виду актуелно стање и улогу институција у борби против корупције, било би значајно и прецизно дефинисати надлежности првог потпредседника Владе Србије, које тренутно нису (кад је реч улози у борби против корупције, за разлику од питања координације служби безбедности) уређене ни једним актом, уколико се планира и за будућност задржавање концепта према којем би први потпредседник или неки други члан Владе био задужен за борбу против корупције испред органа државне управе.
4. Из текста Стратегије се може видети да је избор „ризичних области“ извршен на основу неколико докумената. Не улазећи у оправданост избора управо ових области, нити у којој мери избор потиче из наведних докумената, **очигледно је да оне нису методолошки исправно назване** **и конципиране** – неке од области се односе на својеврсни модалитет корупције (нпр. „политичка корупција“, то јест она која је у вези са в ршењем политичких функција), друге се односе на поједине процесе у којима може доћи до корупције (нпр. „приватизација“), треће се односе на читаве делове јавног сектора, то јест гране власти (нпр. „правосуђе“). Очигледно је да се приступ мора уједначити како Стратегији не би била приговорена методолошка неконзистентност. У вези са тиме, уместо назива „ризичне области“ би требало користити прикладнији, нпр. „области приоритетног деловања у борби против корупције“, па у складу са тим изменити у најмању руку називе појединих области.
5. Поглавље о **Превенцији би много боље пристајало пре описа конкретних „ризичних области“ у којима би биле спровођене посебне активности**. Наиме, активности на превенцији би имале шири захват него мере за борбу против корупције које се воде у појединим областима.
6. Стратегија наводи директно један од основних проблема корупције и борбе против корупције у Србији – **чињеницу да постоји велики јаз између броја пријављених или откривених случајева корупције и броја случајева до којих долази у стварности**, али искључиво у поглављу о Полицији. И на другим местима у Стратегији постоје неке мере које би водиле ублажавању овог проблема. Смањивање овог јаза би морало да буде јасно дефинисано као један од основних циљева Стратегије, ради чијег решавања би биле спроведене одређене мере (нпр. појачање капацитета истражних органа, ослобађање од кривичне одговорности учесника у корупцији који пријави случај пре него што се за њега сазна, увођење кривичног дела „незаконитог богаћења“, „проактивни приступ“ у истраживању корупције, заштита узбуњивача, омогућавање грађанима да воде поступке у јавном интересу ради заштите јавног добра итд.). Међутим, да би се овај проблем решио било би потребно начинити крупније промене у структури Стратегије, за које нисмо сигурни да ли има довољно времена, с обзиром на зацртане рокове.
7. Стратегија не наводи непосредно **један од главних проблема борбе против корупције у Србији – чињеницу да је „политичка воља“ битан чинилац у (не)спровођењу закона**, не само код политичких институција (нпр. Народна скупштина), већ и код оних код којих политика не би требало да игра никакву улогу. Циљ Стратегије мора да буде јасно опредељење да се такво стање промени. Поједине мере ради остваривања овог циља су већ формулисане у Стратегији и требало би размислити о томе да се групишу око остваривања овог важног циља. У најмању руку, овај циљ треба да нађе место у начелима, разрадом начела владавине права, као што је и предложено у уводном делу.
8. У исто време као и ова, пишу се и друге Стратегије које уређују сродна питања – Стратегија реформе државне (јавне) управе, Стратегија реформе правосуђа, акциони план за Партнерство за отворну Владу итд. Потребно је ускладити ове стратешке напоре, али не на уштрб Стратегије за борбу против корупције. **Уколико је нешто битно за борбу против корупције у Србији то треба да се нађе у овој Стратегији, без обзира на то што ће питање можда бити уређено и неким другим стратешким актом.** Наиме, други стратешки акти имају други механизам и гаранције спровођења и нема разлога да надзор над спровођењем неке важне антикорупцијске активности изостане само зато што је питање пропраћено у неком другом стратешком акту. Наравно, при писању Акционог плана треба водити рачуна да мере које ће бити предвиђене појединим акционим плановима буду у складу.
9. Питање **средстава за спровођење** Стратегије и Акционог плана треба имати на уму и код израде Стратегије. Наиме, ради остваривања многих циљева биће потребно извршити нека улагања, која би требало да донесу корист у будућности. Примера ради, уколико се планира знатно повећање броја откривених случајева корупције, очигледно ће бити потребно планирати ангажовање додатних људских и других ресурса у полицији, тужилаштву и судовима. Уколико пак спремност на таква улагања или могућност финансирања из буџетских или донаторских средстава не постоји, онда би требало редуковати циљеве на ниво који за који постоји спремност да се реализује.

**Прво поглавље - коментари и предлози за измену**

**Текст нацрта чија се измена предлаже:**

Корупција представља злоупотребу моћи у циљу стицања личне користи или користи за друг. Она се може јавити у облику злоупотребе службеног, односно друштвеног положаја или утицаја у јавном или приватном сектору. Наведено шире, социо-економско схватање корупције, користи се за потребе ове стратегије из разлога што концепт борбе против корупције обухвата не само кривично гоњење, већ и мере у циљу превенције коруптивног понашања.

**Текст измене који се предлаже:**

Корупција, за потребе ове Стратегије, представља злоупотребу поверених овлашћења или фактичке моћи над лицима којима су овлашћења поверена, као и утицај на то да се поверена овлашћења или моћ злоупотребе, намерним нарушавањем непристрасности при одлучивању, у циљу остваривања неке користи за себе или за другога или ради наношења штете другоме.

**Објашњење за измену постојећег текста**

Постојећа дефиниција је непотпуна а њено објашњење нејасно.

Наиме, без обзира на то што се по нечему сличне дефиниције овој често могу срести у литератури, она је непотпуна јер се може разумети као да ставља фокус само на једну страну у коруптивном односу, на лице које има моћ и злоупотребљава је (нпр. прималац мита), док се може схватити као да је лице које ту моћ покушава да „купи“ ради остваривања неког свог интереса (нпр. давалац мита) није обухваћено. Такође, у дефиницији се не помиње изричито „наношење штете другоме“, која може да буде један од мотива корупитвног понашања, једнако као и стицање користи за себе или за другога. Најзад, актуелна дефиниција омогућава да се под појам корупције подведу и ствари којима ова Стратегија не треба да се бави, јер не представљају корупцију већ неки други вид криминалног или чак дозвољеног понашања – нпр. лице које има „моћ“ да украде аутомобил, па ту моћ злоупотреби за личну корист, је лопов а не учесник у корупцији; правно лице које на основу поседовања веома траженог производа има моћ да наметне другим учесницима на тржишту за њих неповољне услове пословања, злоупотребљава своју моћ ради стицања користи за себе, што можда представља кршење антимонополских прописа, а можда ни то, али ни у којем случају не представља корупцију.

Друга реченица нацрта говори о томе да се корупција „може јавити у облику злоупотребе службеног, односно друштвеног положаја или утицаја у јавном или приватном сектору». Мада је ова реченица тачна, требало би је или изоставити или битно проширити. Наиме, иако до корупције може да дође заиста и у приватном сектору, многи облици злоупотребе моћи у приватном сектору не представљају корупцију већ можда неки други вид непожељног понашања а много чешће легитимно понашање усмерено на остваривање користи за профитно правно лице.

Трећа реченица каже да се «шире, социо-економско схватање корупције, користи се за потребе ове стратегије из разлога што концепт борбе против корупције обухвата не само кривично гоњење, већ и мере у циљу превенције коруптивног понашања“. Мада се може наслутити шта је била намера да се каже, ова реченица не доноси ништа ново и треба је брисати. Наиме, није објашњено која су то понашања која актуелна дефиниција обухвата, а која не би била подведена под корупцију у кривичноправном смислу, већ би била значајна само за превенцију.

**Објашњење за предложену нову дефиницију:**

Јасно се наводи да је реч о дефиницији корупције за потребе Стратегије, јер дефиниција корупције, како законских, тако и академских има веома много.

Истиче се да корупција представља злоупотребу **поверених** овлашћења – дакле, неко је добио овлашћење и користи то овлашћење противно сврси, као код кривичног дела злоупотребе службеног положаја или примања мита.

Истиче се да корупцију представља и злоупотреба **фактичке моћи** (то јест моћи која није утемељена на овлашћењима), али не било какве моћи, већ **оне која постоји над лицем којем су овлашћења поверена**, као код кривичног дела трговине утицајем.

Истиче се да корупцију представља и **утицај на то да се поверена овлашћења или моћ злоупотребе**, као код кривичног дела давања мита, или код иницирања злоупотребе службеног положаја и трговине утицајем.

Корупција се **јасно повезује са одлучивањем**, што обухвата формално доношење правних аката (незаконитих или законитих), одлучивање о томе да ли ће акти бити уопште донети и када или одлучивање до кога долази поводом предузимања фактичких радњи у оквиру овлашћења (нпр. да ли ће саобраћајац зауставити возило или неће) или ван овлашћења (нпр. да ли ће председник политичке странке који не врши никакву јавну функцију позвати председника општине који је из његове партије и утицати на то са којим инвеститорима ће општина ући у преговоре о заједничком улагању).

Корупција увек представља **нарушавање непристрасности при одлучивању**, било да се она нарушава услед инхерентних приватних интереса доносиоца одлуке или због утицаја других лица, која желе да остваре своје интересе, на доносиоца одлуке. Треба имати на уму да је овде реч о непристрасности која се цени у односу на поверена овлашћења. Дакле, није „пристрасан“ службеник који, користећи дискрециона овлашћења, доноси одлуку која је у јавном а не у нечијем приватном интересу, јер му је овлашћење због тога и дато, а јесте пристрасан онај који доноси одлуку водећи при том примарно рачуна о сопственим интересима, интересима повезаног лица, лица које га је подмитило или на њега извршило политички притисак, па таман да је одлука и законита.

Нарушавање непристрасности треба да буде **намерно**. Тиме се наглашава субјективни елемент код корупције – онај ко прекрши закон или донесе лошу одлуку због тога треба и да одговора, али, уколико је то учинио зато што не познаје пропис који примењује или због тога што нема на располагању потребне информације или зато што није способан да разлучи шта је исправно а шта је погрешно, свакако чини штету, али није учесник у корупцији **(разликовање корупције од лошег управљања).**

Мотиви за корупцију су постављени тако да то може бити **остваривање користи за себе** (то јест за учесника у корупцији), **остваривање користи за било које друго лице** (правно или физичко) или неформалну групу, али и **наношење штете другоме**. Сама корист или штета не мора бити финансијске природе, већ и било каква друга, која је значајна за учеснике у корупцији.

**Текст нацрта чија се измена предлаже:**

Према оцени испуњености циљева из Стратегије 2005, произлази да су у највећој мери остварени резултати у области установљавања правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавања сукоба интереса у јавном сектору, укључивања у регионалну и међународну борбу против корупције, као и успостављања етичких стандарда и транспарентног финансирања политичких странака.

**Текст измене која се предлаже:**

Према оцени испуњености циљева из Стратегије 2005, произлази да су у највећој мери остварени резултати у области установљавања правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције и укључивања у регионалну и међународну борбу против корупције

**Објашњење за измену оцене примене постојеће Стратегије:**

Предлаже се брисање делова оцене о испуњености постојеће Стратегије 2005, у делу у којем се говори о успешности успостављања правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавном сектору, успостављања етичких стандарда и транспарентност финансирања политичких странака. Наиме, без обзира на то што је правни оквир у овим областима знатно бољи него што је био 2005, он још увек није довољно добар, а ради његовог поправљања се предвиђају и поједине мере у оквиру даљег текста Стратегије.

**Друго поглавље - коментари и предлози за измену**

**Текст чија се измена предлаже:**

Општи циљ Стратегије је да се корупција, као препрека економског, социјалног и демократског развоја Србије, у највећој могућој мери отклони. Последице корупције не састоје се искључиво у осиромашењу друштва и државе, него и у драстичном паду поверења грађана у демократске институције, као и стварању неизвесности и нестабилности економског система која се огледа, између осталог, и у смањењу инвестиција. Индекс перцепције корупције *Transparency International*-а***[[1]](#footnote-1)*** показује да се Србија 2012. године нашла на 80. месту од 176 земаља.

**Предложена измена:**

Општи циљ Стратегије је да се корупција у Републици Србији у највећој могућој мери отклони, тако што ће бити ојачана отпорност на корупцију, умањен број прилика за њен настанак, смањене могућности да корупција остане скривена и повећана делотворност у контроли и санкционисању коруптивног понашања.

Последице корупције не састоје се искључиво у осиромашењу државе, привреде и грађана, него и у неповерењу грађана у демократске институције, и неизвесности и нестабилности привредног пословања.

О великој раширености корупције у Србији говоре извештаји релевантних међународних и домаћих институција као и истраживања јавног мнења и привреде о перцепцији корупције и искуству са корупцијом. Индекс перцепције корупције *Transparency International*-а***[[2]](#footnote-2)*** показује да се Србија 2012. године нашла на 80. месту од 176 рангираних земаља.

**Образложење:**

Прва реченица постојећег текста је тачна, али ставља борбу против корупције у функцију нечег другог. На основу те реченице испада да се ми против корупције боримо не зато што је она лоша већ зато што представља препреку економском, социјалном и демократском развоју Србије. Због тога се предлаже измењени текст који наглашава да је циљ отклањање у највећој могућој мери корупције као такве, и наглашавају се основни начини како ће се то чинити – јачање отпорности на корупцију (разне едукативне мере, планови интегритета итд.), смањење броја прилика за настанак корупције (нпр. замена дискреционих овлашћења уређеним поступком, опрез при финансијским и регулаторним интервенцијама), смањење могућности да корупција остане скривена (повећање јавности рада органа власти итд.) и повећана делотворност у контроли и санкционисању корупције (јачање органа који врше надзор, промене у законима које треба да омоуће лакше откривање корупције).

Друга реченица је измењена тако што је јасно речено да корупција доводи до сиромашења грађана и привреде (уместо „друштва“), а у остатку реченице су отклоњене динамичке категорије („драстичан пад поверења“, „смањење инвестиција“) зато што њихово помињање изискује доказе – да је поверење опало у односу на неки ранији неидентификовани период, да су инвестиције смањене у односу на ранији период и слично. Такође су инвестиције замењене „привредним пословањем“, јер корупција доноси негативне последице не само привредним улагањима већ и раду који подразумева коришћење већ постојећих ресурса.

Трећа реченица је допуњена тако да се податак о индексу перцепције корупције стави у неки логичан контекст. Дакле, о раширености корупције говоре многи извештаји и истраживања, а у овој стратегији се цитира један од њих, који се и иначе најчешће користи широм света.

**Текст чија се измена предлаже:**

Приликом спровођења ове Стратегије, државни органи Републике Србије, као и друге релевантне институције и организације, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима.

1. **Начело владавине права –** Гаранција законитости поступања, једнакости пред законом и права свих грађана на правна средства.
2. **Начело „нулте толеранције“ на корупцију –** Неселективна примена закона у свим појавним облицима корупције.
3. **Начело официјелности и одговорности** – Обавеза да се, по службеној дужности, предузму све мере и активности, из надлежности субјеката, у складу са Стратегијом и Акционим планом, али и утврђивање одговорности за неефикасну примену прописа, Стратегије и Акционог плана.
4. **Начело свеобухватности примене мера и сарадњe субјеката** – Дужност да се мере примењују свеобухватно и подједнако у свим областима уз сарадњу, као и размена искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката са установљеном добром праксом.
5. **Начело ефикасности** –Дужност да се, у оквиру својих овлашћења, редовно спроводе мере против корупције, те да се врши стална обука ради унапређења ефикасности у борби против корупције.
6. **Начело јавности** – Гаранција јавности у доношењу и спровођењу одлука.

**Текст измене:**

Приликом спровођења ове Стратегије, **сви органи јавне власти у Републици Србији**, као и друге релевантне институције и организације, које су укључене у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима:

1. **Начело владавине права –** Изградња јединственог правног поретка, у којем примену закона обезбеђују органи који располажу потребним овлашћењима и средствима, у којем вршење службене дужности не зависи од постојања „политичке воље“ и у којем се борба против корупције врши уз поштовање уставних гаранција законитости поступања, једнакости пред законом и права свих грађана на правна средства.
2. **Начело „нулте толеранције“ на корупцију –** Означавање свих облика корупције као незаконитих, прописивање одговарајућих санкција или мера за све облике корупције, неселективна примена закона у откривању и санкционисању корупције. Неће се сматрати супротним начелу „нулте толеранције“ на корупцију, ослобађање од одговорности лица у случајевима када је то законом изричито прописано, у циљу откривања и гоњења опаснијих облика корупције или других тешких кривичних дела.
3. **Начело официјелности и одговорности** – Обавеза да се, по службеној дужности, предузму све мере и активности, из надлежности субјеката, у складу са Стратегијом и Акционим планом, али и утврђивање одговорности за неефикасну примену прописа, Стратегије и Акционог плана.
4. **Начело свеобухватности примене мера и сарадњe субјеката** – Дужност да се мере примењују свеобухватно и доследно у свим областима уз сарадњу, као и размена искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката са установљеном добром праксом.
5. **Начело ефикасности** –Дужност да се, у оквиру својих овлашћења, редовно спроводе мере против корупције, те да се врши стална обука ради унапређења ефикасности у борби против корупције.
6. **Начело јавности** – Обезбеђена јавност доношења и спровођења одлука, осим када је, у складу са законом, у демократском друштву неопходно да се поједини подаци привремено учине поверљивим, ради откривања случајева корупције и починилаца или рад заштите података о личности. Обавеза да се јавност обавести о успешности спровођења мера у борби против корупције.

**Образложење предлога:**

У уводном делу начела је наглашено да је примена ових начела дужност свих органа јавне власти у Републици Србији, као и све друге инситуције и организације које су укључене у борбу против корупције. Претходни текст се могао схватити као да се обавеза начела односи само на неке органе јавне власти у Републици Србији.

Поједина начела нису била добро дефинисана или објашњена, па су код њих предложене промене.

Код начела **Владавине права**, наглашени су најбитнији елемети:

* да ће се правни поредак градити као јединствен, то јест да прописи неће противречити један другом, што је претпоставка доследне и систематстке борбе против корупције, док, с друге стране, нејединство правног поретка ствара додатне прилике да до корупције дође
* да ће примену закона обезбедити органи који располажу потребним овлашћењима и средствима. на тај начин се наглашава неопходност да, ако се већ уводе правила (забране, ограничења, дужности ...) постоји и орган који ће бити надлежан да прати спровођење тих правила, како норме не би остале мртво слово на папиру. Међутим, није довољно само да постоје такви органи, неопходно је да они имају сва потребна овлашћења и средства да би обезбедили спровођење закона. У супротном, уколико таква средства не постоје, створиће се правна несигурност која ствара потребу за корумпирањем и створиће се прилике за селективну примену закона (јер не може да буде спроведен у свим случајевима)
* вршење службене дужности ни у којем случају не сме да зависи од „политичке воље“, било да је она усмерена „у лошем правцу“, то јест да органи (нпр. полиција и тужилаштво) не гоне починиоце коруптивних кривичних дела, било да је усмерена „у добром правцу“, то јест, да органи (нпр. полиција и тужилаштво) предузму гоњење против одређених починилаца кривичних дела.
* уставне гаранције законитости поступања и права на правно средство, које постоје и у садашњем тексту, али су боље објашњене и везане непосредно за питања борбе против корупције

Начело **Нулте толеранције** је објашњено боље и обухваћени су недостајући елементи. Као прво, то је елемент прописивања незаконитости коруптивног понашања, као предуслов за неселективно гоњење корупције. Као друго, то је прописивање одговарајућих санкција или мера за такво понашање, у складу са природом преступа. Треће је неселективна примена закона, при чему је наглашено да се то односи и на откривање корупције и на њено санкционисање, будући да је главни облик селективности, као супротне начелу нулте толеранције игнорисање неких случајева корупције од стране органа који врше надзор над применом закона или предузимају гоњење. Најзад, наглашено је шта се неће сматрати кршењем начела нулте толеранције – ослобађање од одговорности ако је то прописано и неопходно ради гоњења опаснијих облика криминала (нпр. норме о заштићеном сведоку, ослобађање од одговорности даваоца мита који пријави случај пре него што се за њега сазна). Уколико овај изузетак не би био предвиђен, не би нпр. било могуће ослободити од одговорности лице које је учествовало у корупцији а после добије статус заштићеног сведока.

Код начела свеобухватности и сарадње, промена се односи само на реч „доследно“ која долази уместо „подједнако“, јер је очигледно да се по природи ствари неке мере не могу примењивати подједнако у свим областима, док доследност указује на приступ у борби против корупције коју спроводи држава.

Код начела јавности је објашњено да јавност трпи и неке изузетке али су они јасно постављени – када је неопходно, и то не по било чијем хиру, већ неопходно у демократском друштву, да се поједини подаци у складу са законом привремено учине поверљивим, ако је то потребно за откривање случајева корупције. Такође, као могући основ за ускраћивање података који се односе на борбу против корупције предвиђа се заштита података о личности. Додата је и обавеза да се јавност обавештава о успешности спровођења мера у борби против корупције.

**Коментари и сугестије, Транспарентност – Србија, на поглавље**

**III ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЈЕ која треба да постане**

**поглавље IV ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЈЕ**

**Уводни део:**

**Предлог измена:**

Имајући у виду чињеницу да није могуће у ограниченом периоду и са ограниченим ресурсима решити проблеме у свим областима и процесима у којима се корупција може јавити, , Стратегијом су утврђене области укојима ће се приоритетно деловати у борби против корупције током наредних пет година, поред спровођења мера превенције које су описане у претходном поглављуОбласти су утврђене на основу оцене испуњености мера из Стратегије 2005 из годишњих извештаја Агенције за борбу против корупције, анализе потреба урађене за потребе израде Стратегије 2011, анализе извештаја ЕК о напретку Републике Србије из 2012. године, извештаја Савета за борбу против корупције Владе Србије, као и других релевантних докумената.

Структура овог поглавља Стратегије је таква да се прво наводи област приоритетног поступања и кратак опис уочених стања и кључних проблема који су уочени у њој, а затим формулација циљева, чијим ће се постизањем отклонити уочени проблеми.

**Образложење:**

Предложеним изменама јасно се исказује због чега су издвојене поједине области као приоритетне и области се не називају више „ризичним“, већ областима приоритетног деловања, што и јесте њихова суштина. Такође се јасно наглашава да се ове области спроводе поред мера Превенције које су описане у поглављу (садашње четврто поглавље, које треба да постане треће поглавље), а које су углавном ширег захвата од оних које су описане у оквиру овог поглавља. Друге предложене измене углавном имају за циљ да се јасније искаже оно што је сврха овог поглавља.

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.1. СУЗБИЈАЊЕ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ**

*а) Опис стања*

Доношењем Закона о **финансирању политичких активности** у јуну 2011. године Србија је значајно унапредила правни оквир у овој области, о чијој примени је још увек рано судити јер је поступак прве контроле још увек у току**.** Међутим, и даље постоји потреба за побољшањем законских решења, нарочито у погледу активности лица која су у вези са политичким субјектима, коришћења јавних ресурса и дефинисања обавеза органа надлежних за контролу финансирања (Агенција за борбу против корупције, Државне ревизроске институције, Републичке радиодифузне агенције итд.). Кривично дело „давања и примања мита у вези са гласањем“, као и кривично дело из Закона о финансирању политичких активности, потребно је допунити, али и интензивирати рад на откривању њихових починилаца, као и на откривању оних који су злоупотребили службени положај из политичких мотива.

Законом о Агенцији за борбу против корупције из 2008. у области **сукоба интереса** знатно је унапређен правни оквир за поступање и одлучивање у случају повреде закона. Један од проблема који се јавио у пракси је то што се закон примењивао више у области отклањања кумулације функција, него код решавања конкретног сукоба приватног и јавног интереса. Поред тога, у примени норми је уочена потреба за прецизирањем забрана, обавеза и ограничења која важе за функционере, повећања овлашћења Агенције, али и прецизирања њених обавеза, нарочито у вези са проверама тачности и потпуности извештаја о имовини и приходима и вођењем регистра.

Политички утицај би требало ограничити код **доношења инвестиционих одлука и закључивања међународних споразума.** У**чешће јавности** има кључну улогу у повећању транспарентности рада и одговорности политичара и органа власти. Наиме, процес усвајања прописа у Србији, на свим нивоима, одликује недовољно учешће јавности, због чега многи прописи постају "инструмент" корупције и злоупотреба, уместо да буду средство њиховог искорењивања. Разлог за то је, између осталог, одсуство законске гаранције да ће у свим случајевима усвајању прописа претходити јавне расправе и да ће сви предлози учесника јавне расправе бити размотрени. У Србији није регулисан ни процес **лобирања**, као механизма за утицај заинтересованих појединаца и група на усвајање прописа и доношење одлука преко посредника, нити обавеза органа и функционера да обелодане ко је на њихове одлуке утицао или покушао да утиче.

Начин постављања и разрешавања директора, као и начин управљања јавним предузећима, одувек је био погодно тло за утицај или остваривање интереса политичких субјеката. На сличан начин, проблем постоји и код других постављења и разрешења у јавном сектору. Новим Законом о јавним предузећима из 2012. године, смањени су ризици од непримереног поличког утицаја. Ипак, иако су прописани услови за избор директора, нису утврђени јасни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата и на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове. Стога, избор, разрешење и начин вредновања рада директора и даље представљају ризичне процесе са становишта злоупотреба и настанка корупције.

*б) Циљеви*

3.1.1. Отклоњени недостаци у правном оквиру контроле финансирања политичких субјеката.

3.1.2. Отклоњени недостаци у правном оквиру у области сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера.

3.1.3. Усвојен делотворан законски оквир којим се регулише учешће јавности у процесу усвајања прописа, смањује потреба за посредницима који имају приступ доносиоцима одлука и уређује лобирање

3.1.4. Умањен политички утицај кроз дефинисање критеријума и процедура за доношење инвестиционих одлука државних органа (нпр. субвенције, уступање земљишта, опрост дугова) и одлука за закључивање међународних споразума

3.1.5. Утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, те вредновање резултата рада директора јавних предузећа и других функционера које бира, именује, поставља и разрешава Влада и извршни органи на другим нивоима власти

**Образложење:**

Већина предлога представља мање измене са сврхом појашњења или прецизирања постојећег текста. Веће измене на које треба обратити пажњу су оне које се односе на постављења и разрешења других функционера, осим оних који су изричито поменути (јавна предузећа), будући да проблем постоји на исти или сличан начин и у другим случајевима – да се избор, постављење, именовање и разрешење врши без конкурса, односно без образложења, што повећава могућности непримереног политичког утицаја.

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.2. СУЗБИЈАЊЕ ЗЛОУПОТРЕБА У ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА**

*а) Оцена стања*

Јула 2009. године усвојена је Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији. Подзаконски акти о интерној ревизији (ИР) и финансијском управљању и контроли (ФУК) су усаглашени са међународним стандардима децембра 2011. године. ФУК су усмерене на законитост и правилност финансијских трансакција, без експлицитног разматрања питања економичности, ефикасности и делотворности. Поред тога, интерни ревизори нису независни у свом раду, јер су подређени руководиоцима органа у којима раде.Буџетска инспекција Министарства финансија је малобројна, а буџетске инспекције на нижим нивоима власти често и не постоје, што доводи до тога да значајан део прекршаја остане неоткривен до доласка екстерне ревизије.

Закон о ДРИ не предвиђа потпуну финансијску и оперативну независност у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*). ДРИ се и даље налази у фази институционалне изградње , нема довољно ресурса, услед чега је обухват ревизијом и даље ограничен, нарочито у погледу ревизије сврсисходности пословања. Не постоји пракса отклањања системских проблема који се могу извести из извештаја ДРИ, нити обавеза ДРИ да такве системске проблеме посебно идентификује у годишњем извештају. Услед неусклађених одредби Закона о буџетском систему и Закона о Државној ревизорској институцији, завршни рачуни буџета се не усвајају.

У области **заштите финансијских интереса ЕУ**, 2011. године, формирана је Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ. Потребно је, проширити круг субјеката чија ће средства бити предмет посебне контроле, субјеката који користе ова средства и који би требало да буду предмет контроле.

Учешће јавности, контрола и одговорност у области јавних финансија нису још увек на задовољавајућем нивоу. Јавност није у потпуности и на разумљив начин упозната са планирањем буџета и нема могућности да у том процесу учествује. Информације о трошењу буџетских средстава, преузимању обавеза и располагању јавном имовином су углавном доступне, али их треба учинити прегледнијим и приступачнијим и обезбедити да јасно буду видљиви ефекти јавних расхода. Програмско буџетирање је и даље изузетак, а не правило. Не постоји потупна евиденција имовине у јавној својини, што погодује злоупотребама. ..

У септембру 2011. године, Влада је усвојила „Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији“ у којој је дефинисано поглавље 5: „Сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки“, али се антикорупциони циљеви нису ефикасно реализовали, делом и због неадекватности Акционог плана. Нови Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ број 124/12), ступио је на снагу 6. јануара 2013. године, са почетком примене од 1. априла 2013. године. Закон би требало да обезбеди транспарентност поступка, редуковање дискреционих овлашћења руководилаца органа који врше набавку, контролу над поступцима јавних набавки и санкције за прекршиоце, професионализацију и интегритет лица надлежних за спровођење јавних набавки.

Међутим, санкционисање злоупотреба у јавним набавкама још увек није ефикасно, а сарадњу између Управе за јавне набавке, јавних тужилаштава, министарства надлежног за послове финансија, ДРИ и других надлежних институција треба унапредити. У **фази планирања јавне набавке**, посебно је важно питање утврђивања сврсисходности (оправданости) јавне набавке. Поред тога, у **фази спровођења поступка јавне набавке**, недостаје делотворaн механизам праћења и контроле поступака јавних набавки, а са превасходним циљем смањивања заступљености преговарачких поступака које карактерише нетранспарентност и ограничена конкуренција. Такође, недовољно су развијени превентивни механизми који имају за циљ спречавање закључивања уговора на основу неоснованог или нерегуларно спроведеног поступка јавне набавке. Већина наручилаца нема интерне акте којима би прецизно уредили поступак јавне набавке, чиме би се олакшао поступак провере и контроле, као и утврђивање личне одговорности за сваку од радњи предузетих током поступка. У фази контроле извршења уговора не постоји прописан систем праћења извршења уговорних обавеза, као и мере којe су лица задужена за проверу и контролу и одговорна лица дужна да предузму у случају откривања одступања. Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки добиле су значајна нова овлашћења, али је потребно обезбедити капацитете за правовремено извршење тих задатака. Републичка комисија има и надлежности и на основу Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама,, који је недавно почео да се примењује и чије спровођење треба пратити због ризика од корупције који су слични као код јавних набавки.

Антикорупцијски ефекти новог Закона и потреба за евентуалним изменама се још не могу сагледати. Важни подзаконски акти, који уређују планирање и мере против корупције треба да се усвоје до септембра 2013. Међутим, очигледно је потребно уградити антикорупцијске механизме у вези са уговорома о набавкама на које се Закон не примењује, пре свега у случајевима када је примена закона искључена на основу међународног споразума или кредита међународних финансијских институција.

*б) Циљеви*

3.2.1. Успостављање и јачање механизама интерне финансијске контроле у јавном сектору

3.2.2. Развијени програми обуке руководилаца и интерних ревизора у јавном сектору,

3.2.3. Буџетске инспекције и интерне контроле оспособљене да испитају све сумње у кршење закона које су им пријављене

3.2.3. Обезбеђена потпуна финансијска и оперативна самосталност ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ) и спроведене ревизије сврсисходности,

3.2.4. Усвојени прописи о превенцији, откривању, извештавању и поступању са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација.

3.2.5. Обезбеђена могућност грађанима да учествују у процесу планирања буџета, да прате трошење буџетских средстава и његове ефекте кроз примењено програмско буџетирање

3.2.6. Уведена потпуна евиденција имовине у јавној својини и контрола располагања том имовином

3.2.6. Благовремено доношење подзаконских аката потребних за потпуну примену Закона о јавним набавкама.

3.2.7. Подизање капацитета и унапређење сарадње и координације релевантних институција у области јавних набавки

3.2.8. Дефинисани критеријуми и механизами за утврђивање сврсисходности јавних набавки и праћење спровођења уговора

3.2.9. Спровођење коначних oдлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, у свим случајевима.

3.2.10. Успостављена обавезујућа правила за преговарање о међународним споразумима који предвиђају набавке на које се домаћи Закон не би примењивао

3.2.11. Успостављено праћење сврсисходности одлука о јавно-приватним партнерствима

*два предлога за допуну:*

*3.2.12. Дефинисање приоритета у области прикупљања и контроле јавних прихода, који може бити у вези са спречавањем селективности у контроли извршења пореских обавеза, у вези са унакрсним контролама имовине и прихода, питањем „сиве економије“ која није подвгнута одговарајућој контроли или је узрокована претерано рестриктивним прописима...*

*3.2.13. Дефинисање приоритета у вези са спречавањем прања новца и међународној сарадњи, који може бити у вези са финансијским истрагама, обухваању трансакција домаћих јавних функционера (тренутно су обухваћени само страни) итд.*

**Образложење:**

У овом поглављу је потребно извршити значајне измене од којих су неке извршене директним интервенцијама а друге сугерисане.

Предложено је брисање или значајна реконструкција свих одредаба које нису указивале ни на какав проблем или решење, већ су представљале само констатацију да су неки акти усвојени и чиме се неки органи баве. И поред сугерисаних измена потребно је допунити део о интерној ревизији када буде потпуно јасан циљ који се жели постићи и модел независности и одговорности интерних ревизора.

Предложена је допуна у погледу буџетских инспекција које би требало да буду оспособљене да открију знатно већи број прекршаја пре доласка ревизора, а у најмању руку да испитају све сумње у кршење закона које им буду пријављене.

У погледу Државне ревизорске институције, сугерисано је давање већег значаја питању сврсисходности пословања и решавању системског проблема који доводи до неразматрања завршних рачуна буџета и других проблема на које ДРИ указује у својим извештајима.

Делови о буџетском процесу су такође мењани, прецизирањем онога што би требало постићи када је реч о учешћу грађана у планирању буџета, омогућавања праћења извршења буџета, повећања броја информација које су доступне о разним деловима буџетског процеса и ефеката буџетског финансирања (програмски буџет), али и других сродних питања (преузимање обавеза, располагање јавном имовином). У вези са јавном имовином, као циљ је постављено стварање потпуне евиденције и контроле над располагањем.

Код јавних набавки предложене промене се односе, с једне стране, на оно што би требало учинити да би новоусвојени закон донео ефекте у пракси, док се, с друге стране, указује на кључне проблеме који су остали нерешени након усвајања новог закона. То су пре свега велике набавке, углавном инфраструктурних пројеката, које се спроводе на основу међународних споразума и кредита међународних финансијских институција. Закон о јавним набавкама се на њих не примењује, зато што међународни споразуми имају већу снагу од домаћег закона. Међутим, не постоје ни правила која би обавезала преговараче на било који начин у погледу прихватања обавеза из међународних уговора, нити механизама за процену економске оправданости прихватања финансирања по цену искључења примене домаћег закона.

У вези са јавним набавкама дотакнута је и тема јавно-приватних партнерстава, код којих су уведене неке процедуре сличне онима из Закона о јавним набавкама. Међутим, у питању је област која носи са собом још веће ризике од корупције, нарочито у случајевима када се у такво партнерство улази на иницијативу приватног партнера, а не на основу унапред препознате потребе јавног сектора.

Поред ових тема које су у поглављу разрађене у мањој или већој мери уочили смо потребу и за уношењем нових тема, које тренутно нису покривене ни на који начин а које се тичу јавних финансија. Требало би размислиити о уношење циљева из области прикупљања јавних прихода, а у вези са радом Пореске управе, али и о питању спречавању прања новца и међународне сарадње у финансијским истрагама, која може бити у блиској вези са борбом против корупције.

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.3. СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД КОРПЦИЈЕ КОД ВЛАСНИЧКЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ**

*а) Опис стања*

Процес приватизације у Србији показао се као једна од најризичнијих области корупције. Постојећи правни оквир не садржи адекватне антикорупцијске механизме. Наиме, из извештаја Савета за борбу против корупције из септембра 2012. године, произлази да су недореченошћу низа приватизационих прописа омогућене бројне незаконитости током приватизације. Директор Агенције дискреционо одлучује о реструктурирању, методу, начину, условима, времену приватизације, и контролише извршење уговора. Руководиоци у Агенцији за приватизацију постављају се без унапред утврђених и прописаних критеријума. Не постоје адекватне одредбе контроле, како у погледу извршења уговора, тако и у односу на директора који има велика овлашћења у приватизацији. Поред тога, остављена је могућност да Агенција бира консултантске куће, а током приватизација се показало да се у великом броју поступака ради о истим консултантским кућама, док убрзани ток приватизације отежава њено праћење и контролу. Иако је законом предвиђено који све подаци о фирми која је у поступку приватизације морају бити приказани, често се не приказује импозантна имовина, да би се умањила процена вредности фирме, која се затим продаје по цени која је знатно испод њене реалне вредности. Запажено је, такође, и селективно представљање информација о фирми која се приватизује, чиме се умањује њена вредност. Наиме, консултанти врше процену капитала фирме и могу изабрати време када ће се вршити процена (на пример, одлагање да би се у међувремену направили дугови, што смањује вредност капитала фирме), док правни саветници могу примедбама на достављену документацију искључити непожељног конкурента са тендера. Није регулисан појам стратешког партнера, субјект који то оцењује и на основу којих мерила се неко лице може прогласити стратешким партнером. Поред тога, вршена је непотпуна процена имовине, односно некретнина и залиха робе, као и некретнина у другим земљама. Поједине нејасноће и непрецизности у Закону отклањане су кроз уредбе и интерне акте Агенције за приватизацију, али све ово није довољно да се обезбеди потпуна транспарентност и правна сигурност свих учесника у поступку приватизације.

Поред поступака приватизације, Агенција има значајну улогу и у **поступцима реструктурирања предузећа** са државним и друштвеним капиталом, управљања укупним акцијским капиталом преосталим у процесу својинске трансформације, у поступку стечаја код привредних друштава који послују са друштвеним капиталом или која су била продата, па је уговор са купцима раскинут, надзору над пословањем предузећа код којих је уговор о продаји раскинут путем постављења привремених заступника капитала. Већина ових процеса није прецизно регулисана законом. Примера ради, постављање привремених заступника капитала врши се искључиво на основу интерних критеријума које одређује сама Агенција за приватизацију. Такође, није прецизирано када се и на који начин, одлучује о **стечају** (по процедури када је дуг већи од капитала фирме) и којим судским већима се додељује стечајни предмет, као и који се критеријуми примењују за избор стечајног управника. Из извештаја Савета за борбу против корупције произлази да постоје сумње у могућност намештања, јер се један исти стечајни управник јавља у више случајева (наведени су примери једног стечајног управника у 63 стечаја и другог у 123). Све ово указује на то да не постоји адекватан начин и систем провере поступка избора стечајних управника, те евентуалног откривања злоупотребе.

*б) Циљеви*

3.3.1. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима су регулисана правила поступка и контроле приватизације, као и дискрециона овлашћења директора Агенције за приватизацију.

3.3.2. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима су регулисани реструктурирање, стечај и својинска трансформација предузећа са државним и друштвеним капиталом.

Образложење и напомене:

У овом поглављу је указано само на неке делове ткста који би се могли преправити, али услед недовољног познавања проблема актуелног законског оквира и модалитета корупције који се могу јавити у овом процесу нису вршене детаљније интервенције.

Међутим, чини се да је овде у фокусу пажње поступање једног органа – Агенције за приватизацију, док до корупције у процесу приватизације (или других радњи које су са њом повезане) може доћи и на другим местима. На пример, чини се да би требало обратити пажњу и на питање одлука о продаји удела у власништву државе у предузећима код која се већ налазе у делимичном приватном власништву, одлука о издвајању делова јавних предузећа итд.

Посебно питање које заслужује пажњу је управљање у предузећима до момента продаје а нарочито учестале **одлуке којима држава директно или преко јавних предузећа преузима на себе обавезе када купац приватизованог предузећа не испуни обавезе** (након тзв. „неуспелих приватизација“) које се тренутно уопште не обрађује у тексту.

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.4. НЕЗАВИСНО, ЕФИКАСНО И ОДГОВОРНО ГОЊЕЊЕ И САНКЦИОНИСАЊЕ КОРУПЦИЈЕ**

*а) Опис стања*

Високи савет судств и Државно веће тужилаца, због недостатка капацитета, још увек не управљају правосудним буџетом, што представља проблем за остваривање **независности судске власти**.

У области успостављања критеријума за избор на правосудну функцију, начињен је напредак оснивањем Правосудне академије, која треба да има кључну улогу и у обезбеђивању примене професионалних стандарда и начела заслуге у правосуђу. Међутим, одговарајући каријерни систем на бази заслуга за судије и тужиоце тек треба у потпуности развити.

Усвајањем Закона о изменама и допунама **Кривичног Законика** („Сл. Гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012) усклађено је материјално кривично законодавство са ГРЕКО препорукама у области борбе против корупције. У току је усклађивање материјалног кривичног законодавства са препорукама ГРЕКА у погледу кривичних дела подмићивање у приватном сектору. Још увек није прописано кривично дело „Незаконито богаћење“ дефинисано у УНКАК-у. Постоји потреба за прецизирањем неких постојећих кривичних дела (нпр. примање и давање мита у вези са гласањем, ново кривично дело из области јавних набавки, кривична дела у вези са одавањем тајне), за изменом и уношењем у Кривични законик дела која су прописана посебним законима и за измену Кривичног законика како би се омогућило пријављивање већег броја случајева корупције (заштита узбуњивача, ослобађање од одговорности лица које омогући откривање корупције). Потребно је обезбедити и пуну примену Грађанскоправне конвенције Савета Европе, нарочито у погледу накнаде штете жртвама корупције и материјалне одговорности, како државних органа, тако и лица која су непосредно проузроковала ту штету. Нови **Законик о кривичном поступку** („Сл. Гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011 i 121/2012), уводи тужилачку истрагу и даје **тужилаштву** водећу улогу у прибављању доказа и њиховом представљању пред судом. Овај закон се тренутно примењује у предметима у којима поступа надлежно Тужилаштво за организованог криминала и ратних злочина од јануара 2012. године (а у кривичним предметима из опште надлежности судова и тужилаштава, примењиваће се од октобра 2013. године). У вези са применом новог Законика, посебно се наглашава потреба транспарентног процеса доношења одлука тужилаштава о кривичном гоњењу, потреба да се обезбеди ширем кругу лица предузимање кривичног гоњења у својству оштећеног у случајевима корупције и адекватна заштита подносилаца кривичних пријава

Посебно се истиче потреба побољшања сарадње са националним и европским институцијама и организацијама, као и другим међународним организацијама (ИНТЕРПОЛ, ЕУРОПОЛ, ЕУРОЏАСТ, ОЛАФ, ГРЕКО, ОЕЦД итд.). У овој области додатну потешкоћу представља чињеница да постојећи електронски уписници о свим кривичним предметима, у којима поступају органи унутрашњих послова и правосуђе, нису међусобно повезани, нити се воде на исти начин. То отежава проактивност и праћење поступка који се спроводи поводом појединачног кривичног дела, а уједно се јављају и проблеми размене информација. Услед тога, ограничена је ефикасност оперативних поступака а аналитички извештаји који се израђују за потребе измена закона, планирања рада и стратешких одлука нису довољно прецизни. Са тим у вези, постојеће евиденције не садрже унификоване „јединице за праћење“ (подаци о лицу, кривичном делу, предузетим радњама итд.) од откривања кривичног дела до пресуђења. Тренутно, сви документи из кривичног предмета имају различите бројеве у различитим органима, са евиденцијама које нису међусобно усклађене и умрежене.

Проактивност, између осталог, треба да обухвати: разматрање објављених извештаја државних органа и других релевантних субјеката који указују на кршење закона и пре него што буде поднета кривична пријава; уочавање образаца корупитвног понашања на откривеним случајевима корупције, нарочито од стране органа који врше надзор и њихова сарадња са тужилаштвима у циљу испитивања могуће корупције; чешће коришћење посебних истражних техника у случајевима корупције, укључујући и циљане провере у вези са посебно ризичним областима, под надзором јавног тужиоца.

Систем одговорности у правосуђу не функционише на задовољавајући начин, што се огледа у малом броју случајева у којима је у редовном процесу испитивано да ли судије, јавни тужиоци и њихови заменици савесно обављају своју функцију, непостојању механизама за уочавање системских проблема из притужби које се упућују на рад правосудних органа али и због законских ограничења у утврђивању одговорности чланова највиших правосудних тела – Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

У случају жељеног повећања броја случајева корупције на високом нивоу за које би били покренути кривични поступци, било би потребно обезбедити додатне ресурсе ради суђења пред посебним одељењем Апелационог суда у Београду које је за те случајеве надлежно.

*б) Циљеви*

3.4.1. Пуна независност, односно самосталност и транспаретност правосуђа у буџетским овлашћењима.

3.4.2. Процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима.

3.4.3. Развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела.

3.4.4. Усаглашено материјално кривично законодавство са међународним стандардима и потребом гоњења свих случајева корупције

3.4.5. Успостављена ефекасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, тужилаштава, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, те европских и међународних институција и организација.

3.4.6. Успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом која омогућава уочавање образаца коруптивног понашања и уочавање кључних проблема у систему кривичног гоњења које треба системски решавати.

3.4.7. Обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције

Образложење:

У овом поглављу предвиђено је неколико измена и допуна, али је и указано на нека питања која нису прецизно написана.

У погледу материјалног кривичног законодавства предложене су допуне које проистичу из ранијих предлога Транспаретности – Србија за допуну Кривичног законика. Наиме, усклађивање са међународним стандардима јесте само један од аспеката промена у КЗ који су потребни. Знатно већа потреба за изменама проистиче из других разлога – кривичне одредбе из Закона о финансирању политичких активности и Закона о Агенцији за борбу против корупције које нису добро дефинисане и нису у КЗ, где им је место, непотпуне одредбе кривичног дела давања и примања мита у вези са гласањем, проблематичне одредбе новог кривичног дела у вези са јавним набавкама, неусаглашеност КЗ са Законом о тајности података итд. Посебан проблем јесте то што КЗ не даје довољно могућности да се лица која пријављују кривична дела корупције ослободе од кривичне одговорности ако су и сама учинила нешто незаконито, што у највећем броју случајева као последицу има да дело никада не буде откривено.

Кад је реч о Законику о кривичном поступку из садашњег текста Стратегијесе не види да ли га је потребно мењати или не ради ефикасније борбе против корупције. Предложили смо допуне које би изискивале вероватно и промене ЗКП, ради боље заштите лица која пријављују корупцију и омогућавања да гоњење, као приватни тужиоци, предузму и лица којима по садашњим нормама не би било признато својство оштећеног (нпр. лице које није непосредно оштећено чином корупције, али жели да се гоњење предузме у јавном интересу).

Проактивност је и у садашњем тексту постављена као циљ, али није ближе описано шта се под њом подразумева, што онемогућава праћење испуњења задатка. Предложили смо три модалитета.

У тексту није указано на питање одговорности носилаца правосудних функција, укључујући и чланове Високог савета судства и Државног већа тужилаца, па смо предложили посебне норме које би описале главне аспекте тог проблема и могућа решења.

Најзад, указано је и на проблем недостатка капацитета за гоњење случајева корупције на високом нивоу, која ће се јавити у случају да број таквих случајева буде већи.

О појединим овде поменутим проблемима писали смо и у недавно објављеном истраживању на српском и енглеском језику:

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/18022013/Pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije,%20januar%202013%20.pdf>

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.5. ЕФИКАСНО ОТРКИВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ**

*а) Опис стања*

Из изКривична дела са елементима корупције представљају најопаснији вид привредног криминала, а једна од карактеристика ових кривичних дела је и постојање високе „тамне бројке“, што значи да је стваран број ових кривичних дела знатно већи од пријављеног. Током последњих година корупција је откривана у областима јавних набавки, привредно-финансијског пословања, располагања јавним приходима и непокретном имовином, пензијског осигурања, професионалног спорта, у раду правосудних органа, у раду војних органа, раду полиције, као и у другим областима друштвеног живота. Активности полиције у борби против корупције на свим нивоима, на превентивном и репресивном плану, представљају кључну претпоставку стварања услова за ефикасно и ефективно вођење кривичних поступака против извршилаца ових дела. Успешна борба против корупције, посебно на средњем и високом нивоу не може бити у целости делотворна само кроз кажњавање учинилаца. На побољшање резултата предузетих мера од стране полиције на сузбијању корупције знатно утиче правовремена процена подручја друштвеног живота у којима је корупција посебно раширена. Тиме се обезбеђује међусобна усклађеност мера полиције (да се не десе да неке репресивне мере противурече превентивним), као и равнотежа ових мера у систему борбе против корупције. Министарство унутрашњих послова усвојило је у јануару 2011. године Стратегију развоја Министарства, у којој је као један од циљева постављено и „развијање капацитета криминалистичке полиције за ефикасно и ефективно деловање“. Ради јачања капацитета полиције у области борбе против корупције, неопходно је успоставити посебну организациону јединицу. Кад је реч о борби против корупције у сопственим редовима Стратегија предвиђа и развијање и јачање система унутрашње контроле кроз превенцију незаконитог поступања полицијских службеника, конкретну истрагу о раду полиције, континуирану сарадњу са медијима и јавношћу, као и кроз успостављање међународних стандарда за професионално поступање полицијских службеника. Осим тога, на основу Закона о полицији из 2006. године донет је Кодекс полицијске етике који обавезује све запослене у Министарству да се супротстављају сваком акту корупције у свим организационим јединицама Министарства.

*б) Циљеви*

3.5.1. Ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције.

3.5.2. Ојачани интегритет и механизми унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције.

**Образложење и напомене:**

Поглавље о полицији треба знатно преуредити. Наиме, актуелни текст не указује јасно на то шта су конкретни проблеми да полиција у већој мери оствари своју улогу у борби против корупције и само се назиру нека од могућих решења (посебна јединица, рад унутрашње контроле).

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.6. СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ КОД ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА И ИЗГРАДЊЕ**

а) *Опис стања*

У Србији је у претходне две деценије бесправно изграђено неколико стотина хиљада објеката без потребних грађевинских дозвола и сагласности. Бесправна градња се од 2003. сматра кривичним делом, као и нелегално прикључење на комуналне мреже, али примена ових норми није обезбеђена. Закон о планирању и изградњи из септембра 2009. године (и његове касније измене и допуне) регулише и процесе легализације бесправно изграђених објеката и процес конверзије земљишта, што је нарочито погодно тло за настанак и развој корупције, с обзиром да органима јавне власти оставља изузетно велике надлежности у процесу одлучивања по захтевима странака. Након што су одредбе о легализацији из овог закона оцењене као неуставне, усвојен је Закон о посебним условима уписа права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, чију уставност тек треба утврдити.Различито тумачење и неуједначена примена прописа о легализацији повећавају неизвесност и трошкове пословања, а ситуација у којој упоредо постоји велики број нелегалних и легалних градитеља што држава толерише, подрива једнакост грађана и привредних субјеката пред законом. С обзиром на значај целокупног друштвеног развоја као и појединачне одлуке инвеститора за потенцијална улагања на подручју Србије, област планирања и изградње у наредном периоду мора добити целовит, уједначен и заокружен законодавни оквир којим би се ова област регулисала.

Проблеми у области урбанизма много су шири од бесправне изградње објеката. На пример, постоји проблем у виду непотпуних и неажурних катастра непокретности (и катастра водова), непостојања урбанистичких планова на различитим нивоима или њихове неусклађености, прописивања нереалних или непрецизних параметара у урбанистичким плановима како би се кроз појединачне измене изнудило мито од инвеститора, недовољни капацитети инспекцијских служби и њихова пасивна улога у процесу контроле. Сви процеси у области урбанизма додатно се усложњавају услед чињенице да се у њима појављују различите институције, а посебно место и надлежност у томе имају јединице локалне самоуправе, које често немају довољно капацитета, знања и искуства да те процесе до краја спроведу на прави начин.

Успостављање регистра непокретности и дигиталног система за регистрацију је завршено. Међутим, интенција је да се у јавном електронском Катастру непокретности, упишу све непокретности, отклоне недоследности у чињеничном стању преузетом из земљишних књига и пружи брза и тачна информације о власништву над непокретностима.

Неадекватан законски оквир за рад и поступање инспекцијских служби (урбанистичких и грађевинских инспектора), као и непотпуна самосталаност у раду и недовољни капацитети довели су до пасивне улоге инспектора и немогућности адекватног поступања у конкретним ситуацијама. Поред тога, неопходна је ефикаснија контрола над службеницима органа јавне власти који су надлежни за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма.

*б) Циљеви*

3.6.1. Све непокретности у Србији и са њима повезани подаци уписани су у јавни електронски Катастар непокретности.

3.6.2. Смањен број процедура и увођење једношалтерског система за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности.

3.6.3. Транспарентни критеријуми и учешће јавности у постпуку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти.

3.6.4. Ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма.

3.6.5. Ефикасно онемогућавање даље нелегалне градње.

**Образложење и коментари:**

У овом поглављу је више коментара него сугестија за промене. У погледу бесправне градње наглашене су битне ствари које се односе на одлуке Уставног суда о Закону о планирању и изградњи и недавном доношењу посебног закона који такође садржи могућност де факто легализације појединих бесправно подигнутих објеката у периоду када је бесправна градња била прописана као кривично дело.

Додат је део који се односи на проблем у вези са урбанистичким плановима и могућностима за корупцију које произлазе из неадекватног прављења урбанистичких планова.

Осим тога, скрећемо пажњу да се актуелни текст не бави питањем стандарда у изградњи. Ово питање је веома значајно за борбу против корупције из два разлога. Прописивање нереалних или непотребних стандарда, уколико тога има у Србији, може стоворити прилике за корупцију како би се стандарди заобишли, то јест, како њихово поштовање не би било контролисано. С друге стране, могућности да дође до корупције се стварају и код процене да ли су стандарди за изградњу испуњени – у поступку саме контроле квалитета изграђених објеката. Нисмо довољно стручни да дамо конкретне сугестије за решавање ових проблема, али их свакако треба третирати у оквиру ове области.

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.7. СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ЗДРАВСТВУ**

а) *Опис стања*

**У oбласти здравства**, постојећи законски оквир не регулише на задовољавајући начин однос државних и приватних институција и сукоб интереса запослених у здравству. Недовољно је уређен однос приватних и јавних здравствених установа, што пружа могућност лекарима да упућују пацијенте из државних установа у приватне, где обављају допунски рад.

Непрецизно регулисан однос фармацеутске индустрије у погледу лекарске праксе и едукације запослених у здравству, резултира стварањем сукоба интереса здравствених радника и нелегитимним фаворизовањем фармацеутских кућа.

Формирање листа чекања за пружање лекарске услуге у здравственим установама може постати предмет корупције, јер лекар има дискреционо право да одлучи о ургентности лечења за сваког пацијента. Из тог разлога неопходно је прецизирати критеријуме и повећати транспарентност процеса пружања здравствених услуга, који није на задовољавајућем нивоу услед неразвијеног информационог система на свим нивоима здравствене заштите. Развијањем овог система све здравствене услуге би биле видљиве (од отварања картона пацијента, издатих упута и лекова, наплаћених партиципација, па до листа чекања) и било би могуће пратити њихове резултате. Увођењем регистра о добављачима лекова и медицинских материјала са информацијама о производима и њиховим ценама било би могуће спречити јавне набавке по вишим ценама, а увођењем регистра о количини извршених јавних набавки у овом сектору било би могуће спречити злоупотребе у поступцима јавних набавки.

*б) Циљеви*

3.7.1. Прецизно регулисани законски услови за утврђивање, пријављивање и решавање сукоба интереса здравствених радника у државној и приватној пракси.

Јасно дефинисани критеријуми за однос здравствених установа и запослених са фармацеутским компанијама3.7.3.Транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција

3.7.4. Јасно утврђена и објављена права корисника здравствених услуга

*предлог за допуну:*

*требало би формулисати циљ који ће умањити ризике од корупције у вези са доношењем одлука код којих мотив за корупцију очигледно може постаојати – нпр. одређивање лекова и медицинских средстава која ће финансирати Здравствени фонд*

**Образложење и напомене:**

У овом поглављу је потребно учинити више измена и објаснити постојеће идеје за спречавање корупције.

Будући да се питање сукоба јавног и приватног интереса и јавне набавке већ помињу на другим местима у Стратегији треба имати у виду и њих при креирању мера против корупције у области здравства. Такође, у другим поглављима се већ помиње питање запошљавања у јавном сектору, што укључује и здравство, али овде се не помиње експлицитно, те треба размислити о уношењу напомене о том питању.

У тексту нема јасног освртања на питање права корисника здравствених установа. Један од узрочника корупције у здравству (и у многим другим секторима) јесте управо то што права корисника услуга нису довољно прецизно утврђена, што омогућава изнуђивање мита (или ствара подстицај да се мито нуди и без тражења) за услуге на које корисници имају или би требало да имају право.

Није експлицитно поменут проблем наплаћивања додатних услуга у здравственим центрима и начин коришћења тих средстава, на који је указивано као један од модалитета корупције. Овај проблем је у тесној вези са јасним дефинисањем права пацијената.

Најзад, није поменут могући проблем који претходи набавци лекова и медицинских средстава – питање одређивања шта ће бити уврштено на „позитивну листу“, шта ће бити одобрено за коришћење итд. Очигледно је да ове одлуке носе са собом значајан финансијски ефекат за заинтересоване фирме и да постоји мотив за корупцију, те да, пре израде коначног текста Стратегије треба сагледати да ли је овај процес у довољној мери заштићен од корупције и шта треба изменити.

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.8. СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ВЕЗИ СА ОБРАЗОВАЊЕМ И СПОРТОМ**

а) *Опис стања*

Ризици за корупцију уочени у оквиру **сектора образовања** у највећој мери повезују се са недовољном транспарентношћу низа процеса који се одвијају у оквиру просветних институција, као и веома широким дискреционим овлашћењима у одлучивању. Посебно су ризична на корупцију дискрециона овлашћења директора у погледу запошљавања кадрова, поступка јавних набавки, организација екскурзија, издавања школских просторија итд. Такође, као један од проблема истиче се чињеница да су основне и средње школе потпуно несамосталне, да се њихови директори бирају тако што на њихов избор министар надлежан за послове образовања даје сагласност и да је овај систем заправо у потпуности зависан од ресорног министарства. Одсуство делотворне контроле је велики проблем, зато што не постоје механизми за реаговање на различите врсте неправилности. Са мањком контроле повезују се и проблеми са просветном инспекцијом чији рад и садржина одлука могу бити под утицајем министарства надлежног за послове образовања.

Из извештаја ОЕЦД (2012.) „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању - Србија“, произлази да је од суштинског значаја да интерна факултетска правила и прописи буду јасни студентима, да се спроводе на праведан и транспарентан начин и да искључиво академске заслуге студената, а не протекција, буду водеће начело за доделу оцена. Стога је потребно повећати транспарентност код поступка уписа у школе и на факултете или код полагања испита на факултетима и увести одговарајуће критеријуме оцењивања и евалуације знања ученика и студената.

Недовољно је регулисано питање приватних високошколских установа, с обзиром да нису прописани адекватни стандарди и механизами контроле квалитета, што отвара могућност злоупотребе у оквиру ових образовних система., Поменути извештај ОЕЦД препоручује да Комисија за акредитацију и проверу квалитета врши посете у сврхе акредитације, као и накнадне провере поступања по примедбама.

Стратегији **развоја спорта** у Републици Србији, донетој за период од 2009. до 2013. године, као један од проблема наводи се нетранспарентност финансирања. Доношењем Закона о спорту 2010. године и пратећих подзаконских аката, створен је нормативни оквир који би требало да унапреди транспарентност финансирања из јавних извора, док остаје нерегулисано питање финансирања из приватних извора што доприноси опстајању „сивог/црног“ финансирања спорта. Повезано питање је нерешена власничка струкура спортских клубова, односно власнички вакуум, који је такође извор корупције у спорту. Део Стратегије посвећен је деполитизацији и аутономији спорта. Поред декларативног навођења да спорт треба да остане политички неутралан, овај приоритет се не разрађује даље у Акционом плану, те оставља простор за злоупотребу спорта од стране политике. Томе доприноси чланство државних функционера и службеника у управним и надзорним одборима спортских клубова и савеза. Значајан напредак у овој области постигнут је Законом о изменама и допунама Кривичног законика који уводи ново кривично дело “Договарање исхода такмичења”.

*б) Циљеви*

3.8.1. Измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа.

3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију.

3.8.3. Транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим школским институцијама.

3.8.4. Процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован је на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима.

3.8.5. Успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза.

**Образложења и коментари:**

У овом поглављу су углавном давани коментари тамо где је текст нејасан, али нису формулисани конкретни предлози за измену због недовољног познавања детаља проблема који се јављају, а који узрокују корупцију. Текст је потребно битно дорадити, укључујући и прва два циља, пре него што буде усвојен.

**Предлог измена и допуна (измене и допуне су мањег обима па су приказане на основном тексту, ради лакшег праћења и уз минимално образложење:**

**3.9. МЕДИЈИ**

*а) Опис стања*

Да би медији могли да обаве своју важну функцију у области борбе против корупције у друштву, неопходно је да се испуне многи услови, од регулаторних до финансијских. Нетранспарентност медијског власништва и других података који су значајни за процену утицаја на уређивачку политику медија (финансирање од стране органа власти, зависност од крупних оглашивача и посредника у оглашавању) и арбитрарно финансирање медија од стране органа јавне власти, смањују шансе да средства јавног информисања делују као брана корупцији. На решавање ових проблема требало би да делује Медијска стратегија усвојена 2011. године.

Такође је неопходно отклонити фаворизовање медија од стране органа јавне власти, кроз арбитерну финансијску помоћ, достављање ексклузивних информација или омогућавање ексклузивног приступа органима, или дискриминацију медија и новинара, која утиче на њихову уређивачку политику и економску одрживост. Поред тога, неопходно је предузети мере да се избегну притисци или недозвољене стимулације новинара које утичу на објективно информисање.

**3.9.1.** Обезбеђена јавност власништва у медијима, као и јавност других података од значаја за процену утицаја на уређивачку политику

**3.9.2.** Обезбеђено недискриминаторно поступање органа јавне власти у односу на медије

3.9.3. Обезбеђено право медија на заштиту извора информација о корупцији уз поштовање претпоставке невиности

**Образложење и напомене:**

У овом делу текста су дати предлози за допуну. Постоје и други начини за фаворизовање медија који нису били поменути у основном тексту Стратегије. Наиме, осим дискриминације кроз доделу финансијске помоћи медијима, нарочито заступљен облик нарушавања равноправности медија у Србији је достављање информација само неким медијима које могу бити занимљиве за читаоце (нпр. података о текућим истрагама) или омогућавање ексклузивног приступа органима јавне власти само за неке медије (који су блиски властима).

**Коментари и предлози за допуну четвртог поглавља**

Интервенције на погављу број 4., које би требало да постане поглавље број 3, дате су у виду track changes, ради лакшег праћења и жељеног усвајања од стране радне групе. Промене су учињене тако да се што мање дира у структуру постојећег поглавља, али да се у њега унесу најбитнији елементи који су недостајали:

**III ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ**

Поред остварења приоритетних циљева Стратегије предвиђених у наредном поглављу, подједнако важан део борбе против корупције представља њена превенција. Мере превенције ће се примењивати и код остваривања приоритета који су побројани у поглављу IV, али и у свим другим секторима и областима у којима се може јавити корупција, а који нису именовани у остатку Стратегије. Структура поглавља је таква да се прво дефинише циљ који је неопходно остварити, а затим кратко образлажу разлози..

**4.1. Успостављена анализа ефеката на корупцију у поступку припреме прописа.**

Постојећи законодавни поступак не садржи обавезу да се у току припреме закона и других прописа сагледавају ефекти на корупцију. Иако је Пословником Владе (чл. 46.) прописано у којим се случајевима и којим институцијама даје нацрт прописа на мишљење, таква обавеза није прописана ради стварања конзистентног антикорупцијског правог оквира, као ни у случајевима када пропис припремају други надлежни органи. Анализа ефеката прописа на корупцију се може вршити унутар органа које предлаже пропис, али не постоје гаранције да ће орган анализу заиста извршити нити да ће то учинити довољно квалитетно. Стога је неопходно извршити измене у законодавном поступку, којима ће се прописати обавеза свих органа надлежних за припрему прописа да изврше претходну анализу ефеката нових одредаба на стварање ризика за настанак корупције, односно, на борбу против корупције. Анализу треба извршити на основу методологије коју ће израдитие Агенција за борбу против корупције. Налаз анализе би требало да постане обавезни елемент образложења нацрта/предлога прописа. Поред тога, предлагач прописа ће бити дужан да затражи мишљење од Агенције о ефектима на корупцију, пре подношења органу који доноси пропис Методологија Агенције ће, између осталог, садржати и обавезу да се испитају ризици за настанак корупције у вези са одредбама: које стварају потребу за интеракцијом јавног и приватног сектора (нпр. ради добијања дозвола, одобрења, сагласности); које омогућавају финансијске интервенције јавног сектора на тржишту или посебне погодности за поједине категорије становништва и привредних субјеката; које дају органима и службеницима дискрециона овлашћења; које омогућавају тајност или недовољну видљивост поступања; за чије спровођење није успостављен делотворан надзор или други вид обезбеђивања одговорности за донете одлуке. Осим промена које ће важити за будућност, до истека спровођења Стратегије, требало би испитати, на основу утврђене методологије, ризике од корупције који постоје у важећим прописима, имајући при том у виду стратешке документе из области регулаторне реформе и обавезе органа јавне власти по основу спровођења планова интегритета.

**4.2 Систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти на основу критеријума и заслуга.**

Систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности заснован на заслугама, а запошљавање и напредовање су и даље подложни политичком утицају. Учесници у поступку избора кандидата не налазе се у потпуно равноправном положају, а руководиоци још увек имају превише дискреционих овлашћења, при дефинисању услова за запошљавање и критеријума за одабир кандидата у многим областима јавног сектора, као и при одабиру кандидата са листа које изборне комисије сачине по одржаним конкурсима. Поред тога, не постоје критеријуми за запошљавање на одређено време, већ се уговори закључују без интерног или јавног конкурса**.**

**4.3.** **Обезбеђена транспарентност у раду органа јавне власти.**

Транспарентност рада органа јавне власти обезбеђује се на више начина, али ниједан од њих није у потпуности развијен. На законском нивоу најзначајнији је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који гарантује право свакоме да добије информацију која се налази у поседу органа јавне власти, а која је настала у раду или у вези са радом ових органа и која је садржана у неком документу. Међутим, иако су права која овај закон пружа широка, сам текст закона може и треба да се унапреди. Овлашћења и ресурси којима располаже Повереник за информације од јавног знача и заштиту података о личности треба да се прошире, нарочито у погледу надлежности за покретање прекршајног поступка. Органи јавне власти својим унутрашњим актима у већој мери требало би да уреде остваривање транспарентности рада и поступање по овим захтевима. Такође, неопходно је да се у потпуности поштују упутства Повереника за израду и објављивање информатора о раду и да се обезбеди спровођење коначних решења Повереника у свим случајевима.

Поред пуне примене Закона о слободном приступу информацијама, јавност рада треба обезбедити и на друге начине а нарочито коришћењем нових технологија у циљу омогућавања јефтиног и проактивног приступа информацијама, објављивањем претраживих база података, преиспитивањем тајности података која је означена на основу ранијих прописа и увођењем обавезе израде и објављивања појединих докумената који су важни за постизање одговорног рада органа јавне власти (нпр. образложења одлука, планови рада и извештаји о раду).

**4.4. Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције.**

У области едукације правосуђа, учињен је напредак тиме што је Правосудна академија је у годишњи програм обуке судског и тужилачког особља уврстила едукације везане за кривична дела везана за корупцију. Током последњих година учестале су едукације државних службеника о корупцији и начину борбе против корупције. Међутим, потребно је установити континуирану обуку, са посебним акцентом на питања етике, интегритета, препознавања ситуација сукоба интереса, права узбуњивача итд. Едукацију о борби против корупције неопходно је усмерити на подизање свести свих грађана да је корупција друштвено неприхватљиво понашање које треба искоренити. Како размена искустава представља важан сегмент квалитетне обуке, неопходно је остварити или унапредити међународну сарадњу и трансфер знања у области борбе против корупције.

У оквиру школских и факултетских програма на одговарајући начин треба покрити основна питања корупције и борбе против корупције и организовати или подстицати такве обуке за групе које нарочито могу допринети успешнијој борби против корупције (јавни службеници, привредници, струковна и друга удружења, новинари).

**4.5. Створени услови за активније учешће цивилног друштва у борби против корупције.**

Потребно је унапредити институционални и правни оквир за подршку организацијама цивилног друштва. Подршка државе омогућиће се само оним организацијама које испуњавају јасно дефинисане критеријуме који се односе на етичке кодексе, план интегритета, стратешке оквире за учешће у борби против корупције (Антикорупцијска цивилна агенда), као и књиговодствене извештаје о приходима и администрирању буџетом. Поред тога, сачиниће се стратешки оквир који ће садржати услове за процену сврхе и квалитета предложених и реализованих пројеката од стране организација цивилних друштва, на основу којих ће се обезбедити административну и финансијску подршку. Остварењем овог циља, ствара се стимулишући оквир за усмеравање активнијег учешћа организација цивилног друштва на постизање стратешких циљева, али и постизање одређених стандарда у њиховом организовању и деловању.

**4.6. Створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције.**

Држава ће створити стимулативни оквир да приватни сектор финансијски подржи антикорупцијске пројекте цивилног сектора. Поред тога, Привредна комора Србије ће подржати и промовисати добру праксу оних привредних друштава који усвоје План интегритета, правила Кодекса пословне етике, Кодекса корпоратитног управљања, Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, као и правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија.

**4.7. Народна Скупштина прати спровођење препорука независних државних органа која врше надзор над радом органа јавне власти.**

Независни државни органи (Агенција за борбу против корупције, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значајаи заштиту података о личности и Државна ревизорска институција) редовно подносе Народној Скупштини своје годишње извештаје о раду, али је поступање по њима остало врло ограниченог обима. Процес се окончава тиме што Народна скупштина усваја закључке који садрже препоруке из извештаја, без постојања механизама да се они учине обавезујућим за оне органе јавне власти на које се односе. Стога је неопходно створити правни основ за увођење обавезе Народне Скупштине да од Владе затражи извештај о спровођењу закључака, уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога.

**4.8.** **Проширене и/или прецизиране надлежности и унапређени  кадровски капацитети и услови рада независних државних органа који врше надзор над радом органа јавне власти и самосталних организација Владе релевантних за борбу против корупције.**

У досадашњој пракси уочено је да независни државни органи и самосталне владине организације значајне за борбу против корупције често немају потребне надлежности и не располажу адекватним кадровским, просторним и техничким капацитетим што ограничава ефекте њиховог рада.

**4.9. Успостављен делотворан систем за пријављивање и отклањање незаконитости и неправилности и заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију).**

Досадашња **заштита узбуњивача** регулисана је одредбама више прописа (Закон о државним службеницима, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,Закон о Агенцији за борбу против корупције, прописи из области радног права), као и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција за борбу против корупције. Ипак, ова заштита је ограниченог обима по више основа (лице које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете или награђивање узбуњивача), па је неопходно заокруживање правног оквира, кроз доношење посебног закона који би уредио поступак узбуњивања, привремену и мериторну заштиту узбуњивача, обавезе органа којима се узбуњивачи обрате, накнаду штете и евентуалне награде за лица која поступајући савесно и у јавном интересу разоткрију корупцију и друге озбиљне повреде закона и правила доброг управљања. Осим тога, неопходно је придобити поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи, да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица. Органи јавне власти ће то на најбољи начин учинити уколико успоставе делотворан механизам за пријављивање незаконитости и неправилности, уколико све наводе о таквим појавама ефикасно испитају, уколико о резултатима испитивања обавесте узбуњивача, предузму мере ради кажњавања преступника али и ради отклањања слабости у систему које су омогућиле да јавни интерес буде угрожен.

**4.10. Донет закон о спречавању сукоба интереса запослених у јавном сектору**

Успостављање механизама за спречавање и отклањање **сукоба интереса** у Републици Србији уређено је Законом о Агенцији за борбу против корупције, када је реч о јавним функционерима. Одређена правила постоје и у другим прописима (нпр. Закон о државним службеницима). Међутим, одредбе постојећих прописа треба унапредити, а у деловима јавног сектора где их нема, таква правила би требало прописати (нпр. за запослене у органима којима је поверено вршење јавних овлашћења, за запослене у јавним установама) Стога, неопходно је створити јединствен правни оквир којим ће се створити механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору, али и спровести мере надзора како би се обезбедила примена ових правила

**Коментари и сугестије за измену поглавља V СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ**

**садашњи текст:**

**5.1. Спровођење Стратегије**

Сви циљеви из Стратегије, спровешће се тако што ће се неопходне активности реализовати непосредно, на основу Акционог плана. Органи јавне власти који су задужени за спровођење мера и активности из Акционог плана биће одређени у Акционом плану. Стратешки циљеви биће подељени на краткорочне, средњерочне и дугорочне, а Акционим планом одредиће се и рок за реализацију циљева. Такође, предвидеће се и показатељи за спровођење мера и активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације.

**Текст измене који се предлаже:**

Акциони план ће припремити радна група која је припремила нацрт Стратегије, и биће донет у истом поступку као и Стратегија, најкасније до 30. јуна 2013. Акциони план се доноси на исти период као и Стратегија и може се мењати Акционим планом ће бити предвиђене све активности потребне за остваривање циљева из Стратегије, и то тако да буде јасно представљено у чему се састоје планиране измене прописа и поступања органа јавне власти. Акционим планом ће бити одређени органи јавне власти који су одоговорни за спровођење мера и активности, крајњи рок за реализацију циља, показатељи успешности остварења циља и процена потребних средстава. На основу показатеља успешности остварења циља ће бити утврђивана и одговорност руководилаца органа јавне власти у поступку надзора.

Акционим планом може бити утврђена дужност појединих органа јавне власти да израде секторски акциони план за своју област, у случају да је то непоходно због специфичности антикорупцијских мера које је потребно спровести у том сектору, начин израде секторског акционог плана и надзор над остаривањем зацртаних циљева.

**Образложење предложених измена:**

Предложеним изменама се прецизира начин израде и начин доношења Акционог плана, као и рок за доношење, који нису описани у садашњем тексту.

Предложене измене јасно одређују детаљност Акционог плана, како би се избегле слабости које су пратиле доношење Акционог плана из 2006. Наиме, Акциони план из 2006, у ситуацијама када су предлагане измене појединих прописа није јасно одређивао у чему би те измене требало да се састоје, чак ни када су слабости прописа биле познате у доба доношења Акционог плана. Услед тога није могло бити са сигурношћу утврђено да ли су измене прописа довеле до решења проблема. Дакле, иако Акционим планом треба предвидети поједине кораке у реализацији активности (нпр. организовање радне групе, јавна расправа, предлагање измена закона у одређеном року), то није довољно да би Акциони план био квалитетан и да би се могло надзирати његово спровођење – треба унети и главне проблеме који постоје у садашњем правном оквиру и правце њиховог решавања, кад год је то могуће. На тај начин идентификовани показатељи успешности послужиће и за утврђивање одговорности руководилаца институција које нису испуниле своје задатке.

Предлаже се да Акциони план садржи и процену средстава која је потребно издвојити како би се реализовао неки циљ, кад год је такву процену могуће извршити.

Предлаже се брисање поделе на „краткорочне, средњорочне и дугорочне“ циљеве. Време реализације сваке активности биће предвиђено прецизно у самом Акционом плану.

Предлаже се могућност развијања секторских акционих планова. Већ сада је очигледно да би рад на Акционом плану који би одредио све активноси потребне за постизање постављених циљева морао трајати веома дуго уколико би биле до детаља предвиђене све обавезе органа јавне власти. То је нарочито случај са секотрима који имају много специфичних проблема и организационих посебности. Због тога би требало оставити као могућност, која ће бити искоришћена у случају да се за тим уочи потреба током израде Акционог плана да се детаљне мере за поједине секторе предвиде кроз израду посебних докумената секторских акционих планова – нпр. за област сектора одбране, за локалне самоуправе итд.

**предложене измене (track changes):**

**5.2. Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана, праћење и координација**

. Сви органи јавне власти који су задужени за примену мера из Стратегије и Акционог плана подносиће полугодишње и годишње извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана Агенцији за борбу против корупције. Поред извештаја, сваки орган јавне власти подносиће и одговарајуће доказе за наводе из извештаја. Уколико, и поред извештаја и приложених доказа, постоје недоумице у погледу испуњавања обавеза, Агенција ће позвати представника органа јавне власти да их усменим путем разјасни. Орган јавне власти ће бити дужан да се одазове позиву Агенције. На основу овако прикупљених података, Агенција ће утврдити да ли су активности спроведене како је планирано. На основу тог налаза, Агенција ће сачинити и поднети Народној Скупштини посебан извештај о спровођењу Стратегије, који више неће бити саставни део извештаја о раду Агенције. Изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције биће прописани се обавезни елементи посебног извештаја Агенције за борбу против корупције о спровођењу Стратегије, као и санкције за евентуално неподношење.

Органи јавне власти, који по својим надлежностима иначе врше надзор над поступањем других органа треба да прате испуњавање задатака из Стратегије и Акционог плана и да укажу Агенцији и тим органима на могућности за унапређење праксе. Ово праћење не представља замену за надзор који врши Агенција, већ има за циљ да побољша координацију код испуњења задатака у појединим секторима. За праћење спровођења мера које спроводе органи правосуђа надлежни су Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца; за праћење спровођења мера за које су надлежни органи државне управе, јавна предузећа, јавне уставнове и јавне Агенције, надлежна је Влада која може део задатака из ове области поверити Савету за борбу против корупције Владе Србије; за праћење спровођења мера за које су надлежне локалне самоуправе надлежно је Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе;

Приликом праћења и надзора спровођења Стратегије 2005, уочен је проблем приступа подацима који су предмет праћења, односно контроле. Стога је неопходно успоставити делотворан систем за координацију примене Стратегије. У том смислу, сваки обвезник Акционог плана одредиће контакт особу која ће пратити спровођење активности из Акционог плана који се односе на ту институцију. Министарство надлежно за послове правосуђа организоваће редовне полугодишње састанке на којима ће све контакт особе представити извештаје о   
постигнутом учинку. Поред тога, једном годишње ће се организовати јавна конференција на којој ће се расправљати о спровођењу Стратегије и Акционог плана. На овај начин ће се успоставити, организовати и поједноставити редовна међусобна комуникација, размена информација и координација.

**Образложење:**

Актуелни текст је био збуњујући за читаоца и отворио је питање могућег преклапања надлежности у надзору над спровођењем Стратегије и Акционог плана. Мада је било јасно речено да надзор врши Агенција за борбу против корупције, на основу својих законских овлашћења, која ће бити прецизирана, остало је нејасно у чему се састоји праћење које би вршио Савет за борбу против корупције. Поред тога, текст је садржао опис правног статуса Агенције и Савета, и задатака које иначе (невезано за Стратегију) има Савет за борбу против корупције Владе Србије.

Предложене измене имају за циљ да се прво на јасан начин направи разлика између надзора и праћења и сврхе ова два поступка. Даље, предвиђа се начин праћења, који је препоручен «вишим» органима јавне власти, а затим су дефинисани и надлежни органи. То су, по природи свог положаја ВСС и ДВТ за судове и јавна тужилаштва, затим Влада Србије за све органе државне управе, али и за јавна предузећа, јавне установе и јавне агенције на републичком нивоу, затим Министарство надлежно за локалне самоуправе за градове и општине итд. У оквиру надлежности Владе, предвиђа се могућност да се поједини послови, у мери у којој Влада то жели да учини у оквиру своје надлежности, повере већ постојећем радном телу Владе Србије - Савету за борбу против корупције, што би требало учинити допуном Одлуке о оснивању Савета или другим одговарајућим актом.

**Предложене измене (track changes):**

**5.3. Систем одговорности за испуњавање обавеза из Стратегије и Акционог плана**

Како би се обезбедила примена стратешких циљева кроз активности дефинисане у Акционом плану, неопходно је усвојити систем одговорности за испуњавање обавеза из Стратегије и Акционог плана, кроз допуну Закона о Агенцији за борбу против корупције. У том смислу, неспровођење активности из Акционог плана биће прописано као кршење тог Закона, при чему ће бити јасно дефинисано у чему се састоје обавезе руководиоца органа власти, тако да укључе, осим непосредног предузимања активности, планирање потребних ресурса за испуњење задатака и надзор над радом запослених и ангажованих лица.. , Агенција ће бити дужна да у поступку надзора утврди релевантне чињенице и да покрене одговарајући поступак. Уколико обвезник не испуни обавезе како је планирано, а затим не поступи по изреченој мери упозорења до истека рока који је у одлуци Агенције одређен, одговорном функционеру органа јавне власти изриче се мера „јавног објављивања препоруке за разрешење“, односно „мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона“ (за функционере изабране непосредно од стране грађана). Агенција ће потом поднети иницијативу за разрешење органу који је тог функционера изабрао, поставио или именовао. Надлежни орган ће бити дужан да иницијативу уврсти на дневни ред и да обавести Агенцију о предузетим мерама у року од 60 дана од пријема обавештења, а Агенција је обавезна да објави те информације. Уколико је поред руководиоца за неиспуњење активности одговоран и неки државни службеник или лице ангажовано на основу уговора против тог лица ће обвезник покренути дисциплински поступак због повреде радних дужности или поступак због повреде уговорних обавеза..

Након подношења два годишња извештаја Агенције за борбу против корупције о спровођењу Стратегије 2005 (за 2010. и 2011. годину), остали су недоречени механизми даљег поступања Народне Скупштине. Наиме, Народна Скупштина усвојила је закључке на основу поменутих извештаја, али не постоји механизам који би обезбедио њихово спровођење, односно надзор над спровођењем у ситуацијама када неки други орган није испунио своје обавезе. Стога је неопходно створити правни основ за увођење обавезе Народне Скупштине да на посебној седници расправља о предметном извештају и да затражи од Владе и других органа који одговарају Народној скупштини за свој рад извештај о спровођењу закључака који су донети на основу извештаја Агенције.

**Образложење:**

Осим измена терминолошке природе и појашњења према коме се изриче мера, предвиђене су и друге мере које треба да обезбеде спровођење Акционог плана и делотворан систем одговорности.

Предложено је прецизирање делова Нацрта који говоре о утврђивању одговорности. Јасно је истакнуто да би то питање било уређено допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, где би требало јасно прописати које су обавезе функционера – руководиоца органа власти, али и обавезе Агенције.

Један од проблема који се јављају у пракси, када Агенција изрекне препоруку за разрешење неког јавног функционера јесте то да се иницијатива не разматра уопште или да се разматрање те иницијативе одлаже. Због тога је прописана обавеза органа надлежног за разрешење да иницијативу стави на дневни ред у року од 60 дана од добијања иницијативе и да о томе обавести Агенцију. Такође је прописана обавеза Агенције да обавести јавност на који начин је поступљено по иницијативи.

Предложено је прецизирање правила о одговорности службеника. Јасно се истиче да неко од функционера – руководилаца органа власти мора бити одговоран за пропуст, а да поред функционера може бити одговоран и неки службеник. Наиме, одговорност функционера за пропусте увек постоји, ако не због другог разлога, а оно због тога што посао није организован тако да задатак буде извршен, зато што нису планирани потребни финансијски и кадровски ресурси за испуњење задатака, зато што није вршен надзор над запосленим и ангажованим лицима итд. По својој природи, овај механизам одговорности је суштински исти одредбама многих прописа које предвиђају могућност разрешења функционера због несавесног вршења својих дужности.

Поред овог механизма одговорности, предвиђа се и прекршајна одговорност, за случајеве када Агенција не добије од обвезника документе који су потребни за вршење надзора. Ова одговорност постоји у актуелном Закону и требало би је задржати и проширити на ситуације које нису у потпуности покривене актуелним законским решењима.

Најзад, предлаже се мања допуна у погледу разматрања извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана, коју би требало уредити кроз измене скупштинског Пословника.

1. http://www.transparency.org/policy\_research/surveys\_indices/cpi. [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.transparency.org/policy\_research/surveys\_indices/cpi. [↑](#footnote-ref-2)