



Republic of Serbia



#ЕУ  
ЗА ТЕБЕ

# EU ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE I ZA OSNOVNA PRAVA

## ПРЕГЛЕД

**АНТИ-КОРУПЦИЈСКИХ ПРОПИСА, ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И АКТА  
МЕЂУНАРОДНИХ И НЕВЛАДИНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА СА ПРЕПОРУКАМА ЗА РАД ПОДГРУПЕ ЗА  
РЕПРЕСИВНО-ПРАВНИ АСПЕКТ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

Ова анализа је израђена уз финансијску подршку Европске уније и немачког Савезног министарства за економску сарадњу и развој (БМЗ). Њен садржај је искључива одговорност Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) и не одражава нужно ставове Европске уније и немачког Савезног министарства за економску сарадњу и развој (БМЗ).



Organization for Security and  
Co-operation in Europe and  
Mission to Serbia

**#StrongerTogether**

## I - УВОДНИ ДЕО

Феномен корупције препознат је још у раној фази развоја савремене државе и друштва. Несумњиво је да је корупција негативна друштвена појава која разара темеље друштвеног уређења, грађанских слобода, начела демократије и фундаменталних права појединаца. Корупција је штетна друштвена појава распрострањена како у развијеним, уређеним државама, тако и у неразвијеним и систематски неконсолидованим државама. Она ствара неповерење грађана према држави и њеним органима, истовремено генеришући њихово незадовољство, зауставља развој привреде, дестимулише инвестиције, шкоди међународном угледу земље и подстиче негативне демографске тенденције. Сама дефиниција корупције може имати шири или ужи обим. За потребе ове анализе и практичног рада подгрупе за репресивно-правни аспект борбе против корупције, свакако је неопходно поћи од дефиниције коју утврђује Закон о спречавању корупције (*Сл. гласник РС* бр. 35/19, 88/19, 11/21, 94/21, 14/22), који корупцију одређује као однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другог. Дакле, јасно је да је законски појам корупције шири од онога што представљају бића коруптивних кривичних дела прописаних Кривичним закоником и посебним кривичним законодавством и односи се на све оне ситуације у којима одређено лице не предузима радње у интересу због кога су му овлашћења поверена, већ то чини руководећи се сопственим, личним интересима. Зато, на самом почетку, **треба пружити методолошку напомену да је за потребе реализације овлашћења државних органа који су део репресивно-правног апарата, прихватљивије ограничити појам корупције на она понашања (радње) која су у законима одређена као кривично дело или прекршај, а поседују коруптивне елементе, с обзиром да једино код таквих радњи постоји правни основ деловања државних органа.**

Преговори Републике Србије о придруживању ЕУ и даље су у току. Један од основних услова у овом процесу је осигуравање владавине права у чему је борба против корупције елементарни део. Поред тога, Влада Републике Србије је показала спремност да настави рад на стратешким документима у овој области те је препознала потребу да изради **план активности организоване и координиране кривично-правне реакције на корупцију кроз нову Антикорупцијску стратегију.**

Специфичност репресивно-правног аспекта се огледа у конкретном остваривању надлежности државних органа у непосредном сузбијању корупције (полиција, јавна тужилаштва и судови) као и у спровођењу различитих поступака контроле који за циљ имају анти-коруптивно деловање, а које поједини органи спроводе (различити инспекцијски органи, Државна ревизорска институција, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки). **Зато рад подгрупе за репресивно-правне аспекте борбе против корупције треба да има практичан/оперативни карактер.** С обзиром на наведено, предлаже се у оквиру рада подгрупе, размотрити сва питања која се односе на рад тих органа, односно на њихову улогу, циљеве и показатеље резултата који би евентуално били предвиђени у будућој Националној стратегији за борбу против корупције са пратећим Акционим планом. Следствено специфичности и сложености тих питања, **методолошки је целисходно да се омогући рад посебне подгрупе за**



Republic of Serbia



#EУ  
ЗА ТЕБЕ

**репресивно-правни аспект борбе против корупције, која би усредсређено и стручно разматрала сва важна питања за борбу против корупције.**

Такође, и Оперативним планом за спречавање корупције у областима од посебног ризика (тачка 2.1.5.) предвиђено да је потребно изградити анализу са препорукама за утврђивање области које ће бити предмет будуће Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана, а полазећи од примера добре праксе, упоредно-правних искустава и садржине аката међународних организација који се односе на борбу против корупције у Републици Србији. И овај преглед ће перципирати одређене области које ће захтевати посебан приступ репресивно-правног апарата Републике Србије за борбу против корупције.

**II - Преглед релевантних прописа, докумената јавних политика и аката међународних и невладиних организација од значаја за сагледавање репресивно-правног аспекта борбе против корупције**

У Републици Србији бројни прописи поседују анти-коруптивне одредбе у функцији спречавања злоупотребе јавних овлашћења. У циљу оптимизације ефикасности процеса, **предлаже се размотрити потребу за изменама појединих прописа, који проблем треба посебно разматрати у оквиру рада подгрупе за репресивно-правне аспекте борбе против корупције**, те сагледати узроке и предложити мере за ефикаснију кривично-правну реакцију.

Нормативни оквир репресије корупције у **ужем смислу** у Републици Србији чине прописи од значаја са спровођење кривичних поступака за коруптивна кривична дела:

- **Кривични Законик** („Службени гласник РС“, бр. 85/05 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19) у оквиру посебног дела - главе кривична дела против правног саобраћаја, против привреде, али и других глава, прописује одређена коруптивна кривична дела;
- **Законик о кривичном поступку** („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 и 35/19, 27/2021- ОУС и 62/2021 - ОУС), као процесни закон, утврђује правила чији је циљ да нико невин не буде осуђен, а да се учиниоцу кривичног дела изрекне кривична санкција под условима које прописује кривични закон, на основу законито и правично спроведеног поступка. Њиме се утврђују и правила о условном отпусту, рехабилитацији, престанку мере безбедности и правних последица осуде, остваривању права лица неосновано лишеног слободе и неосновано осуђеног, одузимању имовинске користи, решавању имовинскоправног захтева и издавању потернице и објаве. Имајући у виду прикривеност коруптивних кривичних дела, за њихово **доказивање омогућена је примена посебних доказних радњи (одредбе чланова 161-187 наведеног законика), што има важан практичан значај у раду репресивних државних органа.**
- **Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела** („Службени гласник РС“, бр. 32/13, 94/16 и 35/19) уређује поступак одузимања имовине, управљање одузетом имовином и начин одвијања међународне сарадње у датој





Republic of Serbia



#EU  
ЗА ТЕБЕ

области. Изменама наведеног закона, омогућена је његова примена и у односу на кривична дела коруптивног карактера која су таксативно прописана. Његова **доследна и активна примена је изузетно важна**, будући да се препорукама Европске Уније и других међународних организација указује на неопходност делотворног вођења и окончања ових поступака. Подгрупа за репресивно-правни аспект борбе против корупције треба посебно да размотри **препреке да се повећа број предмета одузимања имовине стечене извршењем коруптивних кривичних дела**. Значај одузимања имовине стечене извршењем коруптивних кривичних дела је посебно наглашен и у Извештају ЕК о напретку Републике Србије за 2022. годину.<sup>1</sup>

- **Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције („Сл. гласник РС“ бр. 94/16 и 87/18 – др. закон)** уређује образовање, организацију, надлежност и овлашћења државних органа и посебних организационих јединица државних органа, ради откривања, кривичног гоњења и суђења за између осталих, кривична дела корупције побројана у том закону. Овим законом формирана су посебна одељења за сузбијање корупције Виших јавних тужилаштава и Виших судова у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду, при чему у појединим предметима, под условима предвиђеним законом, може поступати и Тужилаштво за организовани криминал. Наведеним законом омогућена је примена више института који у великој мери унапређују борбу против корупције, као што су: **формирање службе финансијске форензике** у оквиру Тужилаштва за организовани криминал, **именовање службеника за везу** код појединих државних органа са Тужилаштром за организовани криминал, као и **формирање ударних група** са циљем откривања и гоњења кривичних дела корупције. Мрежа јавних тужилаштава и судова, чији су запослени посебно обучени и специјализовани за борбу против корупције почела је да остварује надлежност 2018. године. Статистички подаци показују релативно мали број покренутих и правноснажно окончаних кривичних поступака за коруптивна кривична дела (215 оптужења након спроведеног истражног поступка и 271 донета пресуда у 2021. години)<sup>2</sup>. Ипак, потребно је узети у обзир и број непосредних оптужења и проактивних истрага за коруптивна кривична дела. Анализе практичне имплементације овог закона које је спровео ОЕБС указују на одређене проблеме у спровођењу те дају одређене препоруке за њихово уклањање. Такође, правна пракса показује да су горе побројани нови институти коришћени у малом броју случајева, те се опажа потреба да се у наредном периоду подстакне доследна примена Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Предлаже се да се **рад подгрупе са репресију усмери ка идентификацији узрока напред наведених негативних тенденција у функционисању репресивног апарата и предвиђању мера за отклањање препрека у раду посебних одељења**.
- **Закон о спречавању корупције („Сл. гласник РС“ бр. 35/19, 88/19, 11/21, 94/21, 14/22)** уређује правни положај, надлежност, организацију и рад Агенције за спречавање корупције, правила о спречавању сукоба интереса при обављању

<sup>1</sup>[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.%5B1%5D.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf)

<sup>2</sup> Статистика коруптивних кривичних дела за 2021. годину, РЈТ и ВКС, додатна на интернет страници Министарства правде: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela.php>





Republic of Serbia



#EУ  
ЗА ТЕБЕ

јавних функција, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода јавних функционера, поступак у коме се одлучује о постојању повреде тог закона и друга питања која су значајна за спречавање корупције. Његове најновије измене омогућиле су да Република Србија испуни препоруке Групе држава за борбу против корупције (ГРЕКО), које су се односиле да јавни функционери у Републици Србији и даље имају дискреционо право да пријављују/не пријављују један део имовине и прихода, да имовина и приходи појединих јавних функционера нису јавно доступни и да максималне новчане казне нису довољно високе. Поред тога, овај закон прописује **одређена репресивноправна овлашћења Агенције за спречавање корупције** (подношење прекршајних и кривичних пријава), биће кривичног дела непријављивање имовине и прихода или давање лажних података о имовини и приходима (одредба члана 101. наведеног закона), као и прекршаје коруптивног карактера чији су извршиоци јавни функционери и одговорна лица у органима јавне власти. Због тога је важно континуирано пратити примену измењеног закона, а у раду подгрупе за репресивно-правни аспект борбе против корупције **размотрити примену репресивних овлашћења Агенције за спречавање корупције и модалитете подршке наведеном државном органу ради спровођења тих овлашћења.**

- **Закон о одговорности правних лица за кривична дела** (*Сл. гласник РС бр. 97/08*) уређује услове одговорности правних лица за кривична дела, кривичне санкције које се могу изрећи правним лицима и правила поступка у којем се одлучује о одговорности правних лица, изрицању кривичних санкција, доношењу одлуке о рехабилитацији, престанку мере безбедности или правне последице осуде и извршењу судских одлука. Нажалост, правна пракса показује да се овај закон у пракси не примењује (готово и да нема покренутих и окончаних кривичних поступака), иако је од посебног значаја за борбу против корупције. Циљ идеје о одговорности правног лица је заштита начела законитости, а упркос почетним опречним схватањима у правној теорији, данас је неспорно да и правна лица могу бити одговорна за кривична дела. Формално образложење за доношење закона је садржало тврдњу да је то неопходно ради испуњавања обавеза на путу придруживања Републике Србије Европској Унији. Међутим, од тога је много важнија чињеница да је **постојање кривичне одговорности правних лица неопходно у борби против коруптивних кривичних дела**, будући да је за извршење појединих дела неопходно коришћење субјективитета правног лица. На пример, код кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком, понуђач (учинилац дела) је по правилу правно лице, код кривичног дела прање новца, није могуће предузети радњу извршења без учешћа правних лица које обављају фиктивне послове и банака које их у томе прате. Имајући у виду напред наведено, **предлаже се да подгрупа за репресију сагледа препреке које отежавају спровођење овог закона и мере за подстицање поступања органа репресије у том смислу.**
- **Закон о прекршајима** (*"Сл. гласник РС", број 65/2013, 13/2016, 98/2016-ОУС, 91/2019 - др. закон, 91/2019 и 112/2022-ОУС*) уређује појам прекршаја, услове за прекршајну одговорност, услове за прописивање и примену прекршајних санкција, систем санкција, прекршајни поступак, издавање прекршајног налога, поступак извршења одлуке, регистар санкција и регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа. Иако је спровођење прекршајних поступака често занемаривано, при чему је у делу стручне јавности уврежен став да се ради о „блажим“ повредама закона, указујемо да је **доследно процесуирање**



Organization for Security and  
Co-operation in Europe  
Mission to Serbia

**прекршаја који имају анти-коруптивни карактер од посебне важности за борбу против корупције.** Тако је на пример, најтежа могућа повреда одредаба Закона о јавним набавкама прописана као прекршај – (одредбом члана 234. ст. 1. тач. 2. наведеног закона) који чини онај наручилац који додели уговор о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке.

У ширем смислу, нормативни оквир репресије корупције у Републици Србији чине и прописи који дефинишу надлежности одређених државних органа усмерених на откривање коруптивних кривичних дела и прекршаја и иницирање кривичних и прекршајних поступака у појединим специфичним областима, а који за циљ имају сузбијање корупције: Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019), Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС“, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016), Закон о државној ревизорској институцији, („Сл. гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018-др закон), Закон о буџетској инспекцији („Сл. гласник РС“, бр. 118/2021).

### Документи јавних политика

За сагледавање репресивно-правних аспеката у процесу израде нове Националне стратегије за борбу против корупције, од значаја су следећа документа јавних политика:

- **Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика** је усвојен и објављен од стране надлежних органа како би се „премостио“ период од истека важења Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013-2018 до усвајања новог стратегијског документа. Подељен је у четири целине: 1. Преглед претходних стратегија и акционих планова и ниво њиховог спровођења; 2. Мере и активности везане за израду будуће националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана; 3. Мере и активности за спречавање корупције у областима од посебног ризика; 4. Унутрашња и спољашња координација у спровођењу Оперативног плана. За рад подгрупе за репресију од значаја је податак да су на нивоу појединих сектора усвојени посебни оперативни планови: на пр: здравство, јавне финансије – пореска управа.
- **Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025. године** („Сл. Гласник РС“ бр. 101/2018/22) са **Акционим планом за спровођење Стратегије** („Сл. Гласник РС“ бр. 45/22) су утврдили циљеве развоја правосуђа и мере за спровођење истих у предметном периоду, што је од суштинског значаја за борбу против корупције. Предложени циљеви и мере позитивно утичу на **положај органа репресије**, те би допринели остварењу принципа независног, самосталног, ефикасног, транспарентног и стручног правосуђа, као предуслова за суштинску борбу против корупције.
- **Ревидирани акциони план за поглавље 23.** је документ који између осталог предвиђа конкретне мере које је потребно спровести на репресивно-правном плану борбе против корупције (стр. 123-126). Међутим, може се приметити да су поједини предлози и мере истакнути у том документу застарели, имајући у виду значајан протек времена од његовог усвајања. Са друге стране, указује се на значај и модалитете остваривања међународне сарадње у борби против корупције, одређује правни оквир за борбу против корупције и пружа преглед стања законодавства, због чега га је потребно разматрати приликом рада подгрупе за репресију.



Republic of Serbia



#EУ  
ЗА ТЕБЕ

- **Извештај о процени утицаја стратешких докумената у области борбе против корупције** издат од стране Агенције за спречавање корупције садржи **корисне методолошке напомене за рад свих радних група и подгрупа** приликом припреме и израде нацрта нове Националне стратегије за борбу против корупције. Такође, пружен је и статистички приказ реализације активности и мера предвиђених досадашњим стратешким документима и указано на најзначајније изазове код процене утицаја реализованих мера на стање корупције;
- **Методологија за процену ризика корупције у областима које су предмет стратегије за борбу против корупције и акционог плана** издата од стране Агенције за спречавање корупције **представља „нулту тачку“** за израду свих стратешких докумената у вези са борбом против корупције. Од посебног је значаја за рад подгрупе са репресију, имајући у виду да садржи методолошка правила и практичне алате за идентификовање надлежности у одређеној области/сектору које су посебно изложене ризицима корупције, односно за утврђивање које су то околности које омогућавају настанак корупције/неправилности у коришћењу јавних овлашћења, а све како би се на основу добијених налаза, осмислиле и увеле ефикасне мере за спречавање корупције. Такође, методологијом су обухваћени и кључни кораци за спровођење секторске процене ризика од корупције;
- **Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013-2018 године** („Сл гласник РС“, бр. 57/2013) је стратешки документ чија је важност истекла, али чија садржина и структура мора бити узета у обзир приликом разматрања и предлагања репресивно-правних мера у новом националном стратешком документу.

### **Међународне конвенције и акти међународних и невладиних организација**

Република Србија је потписала и ратификовала **Конвенцију Уједињених Нација против корупције** („Сл. лист СЦГ“ – *Међународни уговори бр. 12/2005*), која представља основ предузимања реформских активности на плану борбе против корупције још од 2005 године, како у погледу предузимања конкретних превентивних мера, тако и у погледу спровођења измена кривичног материјалног и процесног законодавства, остваривања међународне сарадње, реализације техничке помоћи и размени информација са осталим државама чланицама. Наведена конвенција детаљно регулише бројна правна питања, од суштинског значаја за борбу против корупције, па се уз велики број других земаља, Република Србија, између осталог, обавезала да у национално законодавство инкорпорира читав низ правних правила, да успостави независне и специјализоване државне органе за борбу против корупције са одговарајућим овлашћењима и капацитетима, да предузима мере за спречавање прања новца, да врши замрзавање, заплену и конфискацију имовине стечене коруптивним кривичним делима, да пружа заштиту сведока, вештака и жртава коруптивних кривичних дела, да обезбеди право на покретање накнаде штете у судском поступку лицима која су је претрпела услед корупције и обезбеди принцип повраћаја добара одузетих корупцијом.

Република Србија је потписала и ратификовала и **Кривичноправну конвенцију о корупцији** („Сл. лист СРЈ – међ. Уговори бр. 2/02) која је усвојена од стране Савета Европе 27. 01. 1999. године у Стразбуру. Ова конвенција прописује мере које се предузимају на националном нивоу за борбу против корупције, а између осталог прописује и обавезу држава чланица да предвиде одговорност правних лица за кривична





Republic of Serbia



#EU  
ЗА ТЕБЕ

дела, инкриминишу кривично дело трговине утицајем у националним законодавствима, при чему се у оквиру текста конвенције дефинишу и разлике корупције у јавном и приватном сектору.

Такође, указујемо на релевантне акте међународних и невладиних организација који садрже одређене закључке и препоруке, анализе тренутног стања корупције, а који могу бити од значаја за рад подгрупе за репресију: Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2022. годину, Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2021. годину<sup>3</sup>, Евалуациони извештај – пети круг евалуације ГРЕКО и EU Rule of law report 2022.<sup>4</sup>

Такође, предлаже се разматрање навода и препорука извештаја релевантних невладиних организација у области борбе против корупције.<sup>5</sup>

У извештају Европске комисије за 2022. годину указује се да је у извештајном периоду направљен изванредан напредак на плану борбе против корупције, али да је неопходно да Република Србија успостави **ефикасан механизам координације за операционализацију циљева превентивне и репресивне политике и ефикасно сузбијање корупције и да је потребно повећати трајно одузимање имовине у вези са случајевима корупције**. Такође, указује да се они **сектори који су најосетљивији на корупцију захтевају циљану процену ризика и посвећену акцију**. Констатује се да је број оптужница и број првостепених пресуда за случајеве корупције на високом нивоу незнатно повећан у односу на прошлу годину. Имајући у виду напред наведено, као и чињеницу да до сада није покренут велики број кривичних поступака, **целисходно је усмерити рад подгрупе за репресију на анализирање репресивно-правних механизма и предвиђање посебних мера и активности за сузбијање корупције високог нивоа („high level corruption“)**.

Такође, и радно тело Савета Европе за борбу против корупције ГРЕКО указује да је у претходном периоду забележено неколико случајева корупције на високом нивоу у коју су били укључени министри, а да су се тицали нетранспарентне приватизације, сумње у праће новца и везе за криминалним организацијама **ГРЕКО извештај се посебно бави темом спречавања корупције у оквиру органа централне власти (на највишим извршним функцијама), као и спречавањем корупције у органима за спровођење закона (који сегмент је најзначајнији за рад подгрупе за репресију)**. ГРЕКО је пружио низ препорука у оквиру документа Пети круг евалуације – евалуациони извештај Србија (стр. 53-55 наведеног документа).

Документ „2022 Rule of law report“<sup>6</sup> сачињен је и објављен у јулу 2022. године од стране Европске Комисије. Он пружа начелне и конкретне препоруке државама чланицама Европске Уније за сузбијање корупције, а на основу претходно спроведеног

<sup>3</sup> Извештај о напретку Србије за 2021. годину

[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

<sup>4</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/-/fifth-round-evaluation-of-serbia-belgrade-6-10-september-2021>

<sup>5</sup> Нпр. Transparency International Serbia ( <https://www.transparency.org/en/countries/serbia> ), прЕУговор, извештај о напретку Србије за кластер 1 ( <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1772/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml> )

<sup>6</sup> 2022 Rule of law Report [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en)







Republic of Serbia



#EУ  
ЗА ТЕБЕ

поступка прикупљања упутстава од стране самих држава. За сваку државу понаособ су дате препоруке, а имајући у виду специфичности стања корупције. Овај докуменат и садржане препоруке представљају извор најбоље праксе у борби против корупције у ЕУ.

### **III - Осврт на досадашња искуства у сузбијању корупције и идентификација сектора, области и надлежности које су од посебног значаја или захтевају посебан репресивно-правни приступ борби против корупције**

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године је према оцени Европске комисије остварила одређене позитивне ефекте, али у ограниченим областима. У пракси се показало да је стварни утицај наведеног стратешког документа на промену стања корупције тешко објективно мерљив<sup>7</sup>. Агенција за спречавање корупције указује да су циљеви одређени наведеном стратегијом формулисани на такав начин да се не може са извесношћу закључити која се сврха (друштвена промена) може њима постићи и како ће евентуално (не)наступање такве промене бити детектовано<sup>8</sup>. Наведену методолошку напомену је посебно важно имати у виду приликом рада подгрупе за репресивно-правни аспект борбе против корупције. Такође, Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године је била конципирана да третира девет посебних области. Код припреме основа за израду новог стратешког документа и приликом рада подгрупе за репресију, потребно је имати у виду да извештаји и анализе међународних институција указују да нови стратегијски документ треба да буде свеобухватан и да се не ограничава само на одређене области. При томе, потребно је имати у виду разграничење појмова сектора, области и надлежности<sup>9</sup>, које мора бити доследно спроведено како приликом начелног анализирања проблема корупције у Републици Србији, тако и код извођења закључака, одређивања индикатора и предлагања мера за деловање репресивног апарата. Ипак, имајући у виду специфичности појединих сектора, области и надлежности, интензитет коруптивног притиска и јачину рефлексije корупције на друштвени систем, фокус радне групе за репресивно-правни аспект борбе против корупције треба да обухвати оне секторе, области и надлежности које су **посебно значајне као и оне у оквиру којих је сузбијање корупције изузетно сложено и захтева посебан приступ државних органа**. Иако је секторе, области и надлежности тешко рангирати по значају, полазећи од горе наведених критеријума, као и садржине извештаја релевантних међународних организација, предлага се да подгрупа за репресију фокус усмери на: јавне финансије (укључујући јавне расходе, јавне набавке, јавно-приватно партнерство и концесије); органе за сузбијање корупције (укључујући полицију, судове и јавна тужилаштва) и просторно планирање и изградњу.

Поред наведеног, скреће се пажња и на документ Европске комисије “Комуникација о политици проширења ЕУ”<sup>10</sup> од 12. октобра 2022. године где се као

<sup>7</sup> Извешта IPA 2013 пројекат, “Prevention and Fight against Corruption” , GAP Analysis

<sup>8</sup> Извештај о процени стања стратешких докумената у области борбе против корупције, Јун 2022. Београд

<sup>9</sup> Методологија за процену ризика корупције у областима које су предмет стратегије за борбу против корупције, стр.8., Београд, 2022.

<sup>10</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/2022-communication-eu-enlargement-policy_en)





Republic of Serbia



#EУ  
ЗА ТЕБЕ

области од посебног значаја у борби против корупције, међу осталим, наводе и сектори: енергије (укључујући воду и природе ресурсе), транспорта, здравства и образовања.

Јавне набавке су засигурно област/надлежност која због вредности добара, услуга и радова који су њен предмет, трпи највећи коруптивни притисак, док је рад правосуђа заједно са полицијом изложен настанку корупције у самом корену правног поретка, односно у домену спровођења закона. Истовремено, сектор просторног планирања и изградње може бити место високе корупције са елементима прања новца великог обима.

Рад подгрупе за репресију треба да буде конципиран на начин да се не ограничи искључиво на горе наведене секторе, области и надлежности, али да подразумева посебно разматрање проблема репресивно-правне реакције државних органа на корупцију у наведеним секторима, областима и надлежностима.

Узимајући у обзир специфичност репресивног апарата у борби против корупције, наводе се следеће активности као пример добре праксе које радна група може користити у свом раду на изради нове антикорупцијске стратегије:

- Јачање и формализовање међусобне сарадње државних органа у борби против корупције, (нпр. чешће формирање ударних група и коришћење законом предвиђеног института службеника за везу);
- Извођење посебних доказних радњи приликом доказивања коруптивних кривичних дела, у складу са Закоником о кривичном поступку;
- Специјализована едукација носилаца правосудних функција и судијских помоћника у прекршајним судовима и по потреби јачање кадровских капацитета;
- Повећати број покренутих и окончаних поступака за кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком из члана 228. Кривичног законика и за прекршаје у области јавних набавки;
- Повећати број покренутих и окончаних поступака за коруптивна кривична дела;
- Повећати број поступака против високих државних функционера или поступака у којима су извршиоци прибавили велику противправну имовинску корист (случајеви „high level corruption“);
- Повећати број окончаних поступака за трајно одузимање имовине стечене коруптивним кривичним делима;
- Праћење и коришћење одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Извештаја Државне ревизорске институције од стране надлежних јавних тужилаштава за сазнање да је кривично дело учињено, односно као основ сумње за иницијацију кривичног поступка;
- Примењивати у пракси прописе који се односе на процесуирање правних лица у складу Законом за коруптивна кривична дела.

