

КОМЕНТАРИ И ПРЕДЛОЗИ НА ПРЕДЛОГ НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2023 – 2028. ГОДИНЕ, СА ПРАТЕЋИМ АКЦИОНИМ ПЛАНОМ ЗА ПЕРИОД 2023 – 2024. ГОДИНЕ

Транспарентност Србија, 5. септембар 2023.

Садржај

Коментари и предлози на предлог Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023 – 2028. године, са пратећим акционим планом за период 2023 – 2024. године.....	1
Главна питања.....	3
Увод – зашто је Стратегија потребна и шта је било погрешно у њеној изради	3
Стратегију треба да усвоји Народна скупштина.....	5
Опис стања	6
Измена прописа	8
Капацитети органа	10
Мерило за оцену успешности.....	11
Општа запажања о Акционом плану.....	12
Кључни предлози за даље поступање	16
Појединачни коментари на предлог Стратегије	17
Појединачни коментари на предлог Акционог плана.....	25
Посебан циљ 1: Унапређење нормативног оквира ради ефикаснијег сузбијања корупције	25
Посебан циљ 2: Јачање институционалног оквира за спречавање и борбу против корупције у циљу ефикаснијег спречавања и сузбијања корупције.....	28
Посебан циљ 3: Унапређење транспарентности	31
Посебан циљ 4: Јачање интегритета	34
Посебан циљ 5 Подизање свести о корупцији.....	35
Додатна запажања у вези са активностима које су везане за локалну самоуправу	36
Посебно о праћењу спровођења Стратегије и Акционог плана.....	38

Главна питања

Увод – зашто је Стратегија потребна и шта је било погрешно у њеној изради

Постоје снажни показатељи да је доношење нове Стратегије за борбу против корупције у Србији, о чијем нацрту [јавна расправа](#) траје до 5.9.2023. године, мање плод дуготрајног и брижљивог разматрања досадашњих и будућих јавних политика у овој области, а више жеље да се читав посао оконча пре него што буде био закључен нови извештај Европске комисије о напретку Србије.

У претходном [извештају](#) ЕК, који је објављен у јесен 2022. констатовано је да „Србија тек треба да припреми нову стратегију за борбу против корупције и акциони план и успостави ефикасан координациони механизам како би се операционализовали циљеви политике у вези са спречавањем и сузбијањем и темељно решавало питање корупције“. Као један од три кључна задатка наводи се „припрема, усвајање и почетак спровођења нове стратегије за борбу против корупције подржане уверљивим и реалистичним акционим планом, као и ефикасним механизмом координације“. Преостале две кључне препоруке односе се на испуњење препорука GRECO и на унапређење гоњења корупције, нарочито оне на високом нивоу.

Србија нема национални антикорупцијски плански документ већ готово пет година. Претходна антикорупцијска стратегија, [усвојена](#) у Народној скупштини 1. јула 2013, на таласу предизборних обећања нове владајуће странке која је борбу против корупције узела за окосницу својих кампања и уз велику промоцију, готово неприметно је истекла 31.12. 2018. Акциони план за њено спровођење, [усвојен](#) крајем августа 2013, у великој мери је остао неостварен или чак није било ни могуће несумњиво утврдити који су резултати спроведених активности. Агенција за борбу против корупције (сада: Агенција за спречавање корупције) редовно је [извештавала](#) Народну скупштину о прикупљеним подацима и својим закључцима о остварењу планских докумената. Скупштина о тим извештајима није расправљала, чак ни након што је прошао петогодишњи период важења ових планских докумената.

Парадоксално, иако ова стратегија сада фигурира као један од кључних приоритета за европске интеграције Србије, претходни плански документи су на својеврстан начин били жртва управо овог процеса. Наиме, Акциони план из 2014. „ревидиран“ је 30.6.2016, након усвајања [Акционог плана](#) за Поглавље 23 Преговора Србије и ЕУ. Тај документ је приметно третиран као важнији од акционих планова које је усвојила Влада Србије и за њега су успостављени посебни канали извештавања и праћења. У АП 23 су укључене бројне активности из првобитног (националног) антикорупцијског плана, и у пракси им је дат приоритет. Временом се испоставило да су обвезници све мање марили и за испуњење „европског“ акционог плана, па је и он у великој мери остао неиспуњен, и поред ревизије из 2020, која се највећим делом односила на померање рокова.

Транспарентност Србија [се истрајно залагала](#) за доношење националног стратешког документа за борбу против корупције, без обзира на преузете обавезе у области ЕУ интеграција. Разлози су вишеструки. Планирање борбе против корупције искључиво као дела ЕУ интеграција шаље погрешне сигнале ка грађанима - као да борба против корупције уопште не би била потребна да нисмо на европском путу или да не би било потребно да се она осмишљава. Поред тога, приликом формулисања прелазних мерила, до чијег остваривања би требало да доведе АП за Поглавље 23, обухваћене су само неке од области где Србија треба да се бори против корупције. То даље значи, да би у одсуству националног планског документа, све и да је „европски“ био потпуно испуњен, неки од битних проблема остали нерешени.

Почетак израде нове Стратегије је одлаган. Њено доношење је први пут планирано у оквиру [Оперативног плана](#) за спречавање корупције у областима од посебног ризика с краја 2021. Тада је било планирано да се радна група за израду нове Стратегије формира у првом кварталу 2022, али је она [почела](#) са радом тек марта 2023. Већ и сама најавна писања Стратегије која је учињена у „Оперативном плану“ представљала је сувишан корак – са тим послом је могло да се крене још 2021, упоредо са израдом самог Оперативног плана за поједине области. Уместо тога, Влада се определила да Оперативни план буде „главна основа за израду нове амбициозне националне стратегије“, односно да „премости период између досадашњих планских докумената у области борбе против корупције и будуће националне стратегије“.

Радна група, којом председава представница Министарства правде окупља десет чланова из правосуђа, девет из невладиних организација или приватног сектора, док остали представљају ресорна министарства, Владу Србије и независне државне органе. За разлику од пре десет година, када је рађена претходна Стратегија, сада Агенција за спречавање корупције није била део Радне групе, већ само посматрач. Улога међународног [пројекта](#) је била веома велика, јер су консултанти израдили опис стања у превенцији и репресији корупције, као и предлог области које треба да буду обухваћене и пре првог састанка радне групе. Ангажовани консултанти су затим водили рад подгрупа које су утврђивале ризике по областима, да би на крају израдили и прве нацрте Стратегије и Акционог плана, које је Радна група разматрала од 1. до 3. августа 2023.

Иако анализе ризика за поједине области (које нису објављене) садрже бројне квалитетне налазе и препоруке, нацрт Стратегије и Акционог плана, као крајњи производи, веома су далеко од тога да пруже целовит одговор на проблеме сузбијања корупције у Србији у овом тренутку. Ова главна мањкавост се може у великој мери приписати неадекватном процесу израде докумената, укључујући и следеће: 1. Парцијални приступ при изради, где су анализе ризика рађене само за поједине тематске области, а не и за систем у целини, услед чега су на сличан начин дефинисане и активности; 2 . Истовремена израда Стратегије и Акционог плана, што оставља недовољно времена за израду и разматрање сваког од докумената, услед чега, о неким од најбитних питања Радна група није ни одлучивала (нпр. општи циљ Стратегије, опис стања); 3 . Нацрти изнети на јавну расправу нису у пуној мери плод одлучивања Радне групе, већ су након састанка и достављања писаних коментара формулисани од стране Министарства правде (можда у сарадњи са консултантима).

Стратегију треба да усвоји Народна скупштина

Стратегију борбе против корупције треба да усвоји Народна скупштина, док [нацрт](#) који је изнет на јавну расправу предвиђа да Стратегију усвоји Влада Србије.

Разлога да Стратегију усвоји Скупштина има неколико. Први се тиче континуитета са досадашњом праксом. Обе раније антикорупцијске стратегије у Србији (2005. и 2013) усвајао је парламент, што је овим документима давало додатан легитимитет. То није била преовлађујућа пракса када је реч о стратешким документима ни претходних деценија, али је било исправно процењено да је највише представничко тело право место да се расправља о правцу борбе против корупције.

Други, још битнији разлог је суштински – када стратегију усваја извршна власт не постоји основ да се у њој предвиде било какве обавезе за законодавну, судску или за независне државне органе, а за успешнију борбу против корупције је и то неопходно. Примера ради, раније антикорупцијске стратегије и пратећи акциони планови предвиђали су обавезе за Скупштину у погледу разматрања извештаја независних државних органа и доношења закона, а за нови плански документ би, између осталог, било потребно утврдити обавезу Народне скупштине да унапреди Кодекс понашања и његову примену, да објави поједине податке о свом раду (нпр. о лобирању).

Најзад, када се има у виду да је [Законом о спречавању корупције](#) прописано да Агенција о спровођењу овог документа извештава Народну скупштину (а не Владу), очигледно је да би усвајање акта од стране парламента било такође најлогичније решење.

Као противаргумент се наводи да [Закон о планском систему Републике Србије](#) из 2018. прописује да стратегије доноси Влада, осим када је другачије прописано посебним законом (члан 38, ст. 1). Међутим, истим тим законом је појам стратегије везан за „јавне политике утврђене прописом Владе“ (члан 11. ст. 1). Тај пропис је у ствари [Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика](#), чији [Прилог 11](#) излистава „области планирања и спровођења јавних политика“. Међу овим областима се не наводи „борба против корупције“. Другим речима, без обзира на намере доносилаца Закона о планском систему да приоритет код доношења стратегија дају Влади, не може се сматрати да постоји правна препрека да ову конкретну стратегију усвоји Народна скупштина. Она је на то и овлашћена (без ограничења области на које би стратегија могла да се доноси) и чланом 8. [Закона о Народној скупштини](#).

Транспарентност Србија је образложила предлог за то да Стратегију усвоји Народна скупштина изнела већ на првом састанку Радне групе, заједно са предлогом да се сходно томе представници Народне скупштине укључе у Радну групу. Предлог је поновљен и на потоњим састанцима. На основу одговора представника Министарства правде дошли смо до закључка да у вези са овим питањима није постојала комуникација са Народном скупштином. Од разрешења овог питања зависи обим Националне стратегије и оно би морало да се реши пре предузимања било каквог даљег корака.

Опис стања

Део Стратегије у којем је представљен опис стања и циљеви које Стратегија треба да оствари не одражава суштину ствари. У наставку се налазе делови текста који је предложила Транспарентност Србија, а који нису укључени у нацрт (и за које, Стратегија и Акциони план не нуде адекватна решења):

Да би се остварили ефекти у превенцији и борби против корупције, правни систем мора да буде усклађен, а одредбе прописа које имају за циљ спречавање или борбу против корупције треба да буду осмишљене тако да воде постизању тог циља. То, између осталог, значи, да прописи треба да уреде све битне односе, а не да остављају правне празнине, да буду јасни, а не да остављају простор за различита тумачења, да буду конципирани тако да смање само на нужни ниво дискрецију у примени правила, да обезбеде адекватан ниво јавности рада и надзора над спровођењем правила, као и да садрже одвраћајуће санкције у случају да су правила повређена.

Специфичне антикорупцијске прописе треба осмишљавати тако да пруже одговор на уочене системске недостатке, који омогућавају или олакшавају да се корупција догађа, да она не буде откривена или да не буде кажњена на одговарајући начин.

Примена антикорупцијских прописа мора редовно да се анализира, како би се утврдили ефекти и евентуални изазови у примени. Уређење нормативног оквира за борбу против корупције подразумева не само рад на унапређењу постојећих прописа и доношењу нових, већ и предупређење штетних измена, која би нарушила постојећи систем заштите од корупције, кроз укидање постојећих прописа, појединих норми из тих прописа, доношења прописа који су прилагођени појединачним интересима, нарушавање јединства правног система кроз појединачне законе насупрот системским, доношење арбитрарних аутентичних тумачења и слично.

...

Систем за борбу против корупције на нормативном нивоу унапредиће се на неколико начина:

- 1. Јачање система за идентификовање и елиминисање ризика од корупције у новим прописима.*
- 2. Прекид праксе да се доносе прописи само за један случај или ограничени број случајева, а кроз које се нарушава успостављени правни систем у датој области.*
- 3. Решавање уочених проблема од значаја за превенцију и репресију корупције кроз доношење нових, измену, допуну или укидање постојећих прописа, на основу препорука међународних и домаћих институција и спроведених анализа.*

Измене Устава Републике Србије из 2022. биле су ограничене само на област правосуђа. С друге стране, уочена је потреба да се приликом следеће уставне реформе, размотре и друга питања која су од значаја за унапређење правног оквира за борбу против корупције. То укључује, између осталог и следећа питања: статус народних; обим имунитета јавних функционера када је реч о коруптивним кривичним делима; дефинисање концепта сукоба интереса и уједначавање норми о

сукобу интереса и неспојивим функцијама; начин оснивања и статус независних државних органа; чвршће гаранције јавности државних рада; гаранције за јединство правног поретка; увођење ограничења ради заштите јавних средстава приликом преузимања обавеза и закључивања међудржавних споразума.

У вези са откривањем, гоњењем и кажњавањем корупције, највећи проблем представља велика разлика између броја стварних и откривених случајева, као и недовољна проактивност у истраживању коруптивних кривичних дела, што се нарочито огледа у чињеници да велики број аргументованих сумњи на корупцију, које су изнете у јавности, остаје неиспитан. Иако се овај проблем може превасходно решавати унапређењем праксе рада репресивних државних органа, о томе треба водити рачуна и приликом унапређења прописа, како би се створио адекватан основ за њихово поступање.

Измена прописа

Крупан недостатак нацрта који су изнети на јавну расправу јесте то што нису довољно видљиви правци и процес унапређења прописа, чак и у случају да су идентификовани поједини акти које треба мењати. Типично решење које се предвиђа у нацрту Акционог плана јесте израда анализе потреба за изменом прописа, након чега би, полазећи од налаза анализе био израђен нацрт измена и допуна акта. При том, области које би морале да буду обухваћене анализом (уз могућност да она буде шира), односно будућим изменама закона нису утврђене.

Овакав приступ је неоправдан и доводи до губитка драгоценог времена. Наиме, у бројним областима већ постоје анализе које указују на мањкавости прописа, а о томе је било доста речи и током припреме саме Стратегије, у оквиру тематских подгрупа. Стога нема разлога да се са изменама закона чека – за проблеме који су већ препознати, рад на изменама закона може почети одмах, уз могућност да се упоредо са тим раде додатне анализе које би указале и на додатне проблеме које би такође требало решавати.

Поред губитка времена, јасно се назире још један проблем – недовољна транспарентност и партиципативност код израде анализа. Из тренутног нацрта Акционог плана није видљиво ко би радио анализе потреба за изменама прописа, ко би све у том поступку био укључен, нити у којој мери би заинтересована стручна јавност могла да утиче на обухват и садржину. Зашто је ово важно? Ако ће будуће измене прописа бити засноване на анализама, учешће јавности тек у потоњој фази, када се нацрт измена и допуна закона изнесе на јавну расправу, може се показати као прекасно и предлози могу бити одбијени из формалних разлога, јер се односе на питања која нису обухваћена нацртом. Штавише, уколико анализа потреба изроди закључак да „није потребно мењати пропис“, никакве јавне расправе неће ни бити.

Примена ранијих планских докумената који су садржали слично дефинисане активности обилује примерима лоше праксе који дају пуно разлога за бојазни. Када анализу раде представници органа власти (нпр. министарство или други орган који је надлежан да надзире примену закона), као ризик се јавља то да неће бити препознати они проблеми који се тичу неадекватног надзора или да неће бити препознат значај онога што тишти привреду, удружења и грађане. Када се приликом анализе као основа узимају постојеће препоруке међународних организација или усаглашавање са стандардима ЕУ, као ризик се јавља то да питања која нису део препорука или стандарда остану необухваћена. Само наизглед, ствари стоје нешто боље када анализу припрема спољни консултант. Рад, или чак и одабир таквих консултаната треба да потврде представници институције корисника, услед чега постоје подстицаји да анализа занемари проблеме и предлоге за њихово решавање уколико им се представници државних органа противе. Тако, у исходу, активност из Акционог плана може бити спроведена у потпуности, а да изостане суштинска промена.

Да би се ови проблеми превазишли, предлажемо да процес израде анализа буде отворен, да орган или консултант који буде ангажован за израду анализе мора да размотри сва питања на која укажу представници заинтересоване јавности, али и да се накнадно, о израђеним анализама отвори расправа, пре него што послуже као основ за израду измена и допуна закона. Поред тога, код израде

анализе норми, потребно је предвидети и адекватну улогу свих других државних органа и тела поред оног који ће бити носилац посла (најчешће ресорно министарство). То се пре свега односи на Агенцију за спречавање корупције и Савет за борбу против корупције Владе Србије, који би могли да допринесу квалитету анализа у свим областима.

Капацитети органа

Нацрт Акционог плана обилује активностима које се односе на јачање капацитета појединих државних органа. Крајње је неадекватно да се у планском документу предвиђа попуњавање броја радних места *на основу постојећих аката о систематизацији*. Реч је, дакле, о кадровским потребама које су одавно препознате, али нису реализоване. Плански документ може да предвиди промене у броју запослених и ангажованих лица уколико оне треба да уследе након добијања нових надлежности или као плод анализе која показује да је то потребно у оквиру постојећих надлежности – на пример, зато што анализа покаже да би орган требало да планира и спроведе значајно већи број контрола.

Ту долазимо до кључног проблема постојећег нацрта Стратегије и Акционог плана. Да би могло да се адекватно планира јачање капацитета државних органа за сузбијање корупције, морају се претходно поставити што прецизнији циљеви њиховог рада, којих у овом тренутку нема. Такви циљеви су постојали у Акционом плану из 2013. године, али је њихова мана била недовољна амбициозност (нпр. увећање броја уочених или кажњених неправилности за 30% током петогодишњег периода). Поучени тим искуствима, сматрамо да би било неопходно да се, на пример, капацитети јавног тужилаштва, планирају не само на основу постојећег броја предмета (пријављених кривичних дела са елементом корупције), већ и на основу потребе да јавно тужилаштво проактивно испита све оне случајеве сумњи на корупцију који су уз аргументе изнети у јавности. Слично томе, нема много смисла планирати јачање капацитета Агенције за спречавање корупције или Канцеларије за јавне набавке (пример важи и за све друге државне органе), планирати процентуално у односу на постојећи број запослених, већ у односу на потребу да, на пример, да у 2024. испитају дупло више извештаја о имовини и приходима јавних функционера или да подвргну мониторингу одређени проценат поступака јавних набавки.

Мерило за оцену успешности

За разлику од недовољно прецизних показатеља успешности на нивоу појединих активности, постоје објективна мерила на нивоу општег циља Стратегије. Као једно од мерила за оцену успешности спровођења Стратегије у целини („показатељ утицаја), предложен је композитни Индекс перцепције корупције Transparency International, који редовно пружа податке за Србију већ дуже од две деценије. Последња објављена вредност овог индекса је 36 (за 2022), што је најлошији резултат у периоду од када се индекс изражава на скали од 0 до 100 (од 2012). У нацрту Стратегије и Акционог плана је предложено да за 2028. тај индекс буде унапређен на 38. Колико је то неамбициозно речито говори чињеница да је [тренутни](#) *глобални просек* 43, а да је просек европског континента 57, док је просек ЕУ, чији члан Србија жели да постане, 64.

Општа запажања о Акционом плану

Неки од предложених показатеља, мера и активности по својој природи, једноставности и ефемерности не представља материју којој је место у стратешким документима. Због тога, ефекти њихове примене, чак и уколико оне буду благовремено и у потпуности спроведене, неће довести до унапређења стања у борби против корупције.

Осим тога, поједине мере и активности нису формулисане у складу са до сада успостављеном праксом израде стратешких докумената. Прецизније, неке од мера су формулисане као показатељи, а активности су дефинисане као мере. У одређеном броју случајева ни мере нити активности нису дефинисани на начин који је примењен у изради до сада усвојених стратешких докумената.

Генерално гледано, мере и активности нису такве да би могле да доведу до остварења посебних циљева који су постављени у Стратегији, све и да буду постигнуте циљане вредности на нивоу мера.

Иако је приликом израде докумената наглашено да ће Акциони план покрити само период до краја 2024, а број планираних активности није мали, постоји и потреба и могућност да се он повећа, на основу образложених ризика који су били предмет рада подгрупа. Остало је нејасно на основу којих мерила је извршен одабир мера и активности које ће бити уврштене у први Акциони план, а које остављене за будуће године.

Финансијска средства за спровођење многих активности нису планирана или исказана.

У многим случајевима постоји недоследност код приказа појединих проблема у анализи стања и мера које су потом предвиђене у Акционом плану. Отклањање тих недоследности ствара потребу за озбиљном ревизијом предложеног Акционог плана. Наводимо неколико примера те врсте:

Стратегија

1.2. Кључни резултати и изазови у претходном периоду

Нормативни оквир

За Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције је истакнуто да **постоји Анализа примене овог закона коју је спровео ОЕБС** и да она указује на одређене проблеме у спровођењу те дају одређене препоруке за њихово уклањање. Такође, наглашено је да **постоји правна пракса која показује** да су горе наведени нови институти коришћени у малом броју случајева, те се опажа потреба да се у наредном периоду **подстакне његова доследна** примена.

У погледу Закона о заштити узбуњивача наведено је да се **од почетка његове примене може уочити тренд смањења броја примљених, решених и нерешених предмета** за заштиту пред судовима у Републици Србији. Наведени закључак двоструко је споран: прво, како од почетка може настати тренд смањења уколико је почетна вредност једнака нули и друго, зашто је, уопштено дефинисана без истицања лоших нормативних решења као њеног узрока, неодговарајућа примена прописа уврштена у нормативни оквир.

У односу на Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела указано је да и поред

релативно честих измена **поступак одузимања имовине није јасно дефинисан овим законом, имовински цензус за примену је постављен високо**, што за последицу има мали број финансијских истрага у пракси

И за Закон о лобирању детаљно су наведене уочене слабости: да он искључиво **регулише утицај на законе и друге опште акте, остављајући неоткривене друге инстанце јавног одлучивања** на које се може вршити недоличан утицај, да **не обезбеђује пуну транспарентност лобистичких активности** јер постоји обавеза подношења извештаја Агенцији за спречавање корупције, али не и објављивање те информације, да **не уводи обавезу пријављивања „незваничног“ лобирања нити је предвиђена обавеза Агенције за спречавање корупције да обезбеди приступ јавности** активностима лобираних лица којима су се обраћали лобисти.

Упркос свему наведеном унапређење нормативног оквира је дефинисано као Посебан циљ 1.

За његово остварење предвиђене је спровођење, између осталих, и мере:

4.1.1. Унапређење нормативног оквира у сузбијању корупције ради ефикаснијег откривања и гоњења коруптивних кривичних дела и .

Међутим, оквиру мере 4.1.1., поред већ поменутих закона, предвиђају се измене и допуне закона који уопште нису поменути у кључним резултатима и изазовима. Тако се први пут на овом месту **наглашава потреба да се преиспитају и одредбе Кривичног законика и Законика о кривичном поступку**. Када је реч о Законнику о кривичном поступку наведено је да је потребно **прецизније описати субординацију јавног тужиоца у односу на полицију, увести нове или проширити постојеће мера којима би се ојачала процесна дисциплина и спречиле опструкције одржавања главног претреса, односно унапредити поступак извршења осуђујуће пресуде у делу наплате имовинскоправног захтева, одузимања имовинске користи и извршења мере безбедности одузимања предмета**. Иако је поменут, за Кривични законик нису наведена решења која треба унапредити.

Акциони план

Акционим планом за спровођење Стратегије прописана је Мера 1.1: Унапређење нормативног оквира у сузбијању корупције ради ефикаснијег процесуирања коруптивних кривичних дела. Иако је дефинисана правилно, као нормативна, и упркос налазима изнетим у кључним резултатима и изазовима, који садрже списа прописа које треба променити, истоимена рубрика из Акционог плана није попуњена. Осим тога, као показатељ на нивоу мере дефинисан је "Број израђених анализа нормативног оквира у сузбијању корупције у циљу успостављања ефикаснијег система". Међутим, тако формулисани показатељ не одговара мери које је дефинисана. Прецизније, број израђених анализа не може бити одговарајући показатељ за унапређење правног оквира већ то може бити број измењених и допуњених правних прописа.

Активности које су предвиђене са остваривање наведене мере такође имају своје недостатке. Један од највећих је њихова међусобна неусаглашеност.

1.1.1. Израда **анализе примене** Законика о кривичном поступку **у циљу дефинисања потребе за евентуалним проширењем** процесних овлашћења јавног тужиоца у предистражном и кривичном поступку

Активност је формулисана веома неодређено, уз оградe и употребу кондиционала. Осим тога, нејасна је сврха њеног предузимања у ситуацији када су Стратегијом прецизно и таксативно приказани недостаци постојећег Законика о кривичном поступку. Уочљиво је да међу партнерима у њеном спровођењу нису наведени Адвокатска комора Србије нити стручна и професионална удружења судија и јавних тужилаца па се већ на самом почетку поставља питање независности и кредибилитета налаза

поменуте анализе. Такође, рок за њено спровођење је неоправдано и неосновано постављен прилично далеко тј. последњи квартал 2024. године. На крају, чак и уколико ова мера буде благовремено и у потпуности спроведена, нејасно је какве ће непосредне последице имати на борбу против корупције.

1.1.2. Израда **анализе потреба** Измена и допуна Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела

Активност је дефинисана, без неког очигледног разлога, битно другачије него претходна. Међутим, и код ове активности се поставља питање њене сврсисходности када су Стратегијом већ дефинисани недостаци поменутог закона. Штавише, код ове активности се поставља додатно питање – о којима потребама се ради, ко их је исказао и на који начин их је дефинисао. И за њу вреди претходно наведено - чак и уколико ова мера буде благовремено и у потпуности спроведена, нејасно је какве ће непосредне последице имати на борбу против корупције.

1.1.3. Израда **анализе Закона о организацији** и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције у области организације и надлежности државних органа надлежних за сузбијање корупције.

Формулације ове активности се подједнако разликује од ове претходно наведене иако су њени недостаци слични. Питање њене сврсисходности је посебно истакнуто у ситуацији када Стратегија наводи да већ постоји анализа ОЕБС-а и пракса која је изнедрила тачно одређене недостатке. Нејасно је која унапређења у борби против корупције ће њено благовремено и потпуно предузимање постићи. На крају, и за њено спровођење је рок неоправдано и неосновано постављен прилично далеко тј. претпоследњи квартал 2024. године

1.1.3. **Образовање радне групе** за измене и допуне Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције у складу са налазима из анализе

Активност је спорна из неколико разлога. Пре свега, иако је слична активност предвиђена на још неколико места у Акционом плану, није уобичајено да се тзв. претходне радње и активности за мере нормативног карактера дефинишу као самостална активност. Један од разлога јесте чињеница да њено спровођење нема суштински значај због чега јој и није место у стратешким карактерима. Потврду ових налаза представља чињеница да је она као мера дефинисана само као пратеча активност за Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције а не и за све друге набројане законе.

За постизање Посебног циља 1 Акционим планом је предвиђена и мера 1.2: Унапређење нормативног оквира ради смањивања могућности коруптивног понашања у јавном сектору и у односу јавног и приватног сектора. Начин како су дефинисани показатељи на нивоу ове мере потврђују ставове изнете везано за меру 1.1. Наиме, као показатељ на нивоу мере дефинисани су "Процент израђених анализа нормативног оквира ради смањивања коруптивног понашања" и "Број измењених и допуњених прописа ради смањивања могућности коруптивног понашања". Првонаведени показатељ не одговара мери која је дефинисана јер израђене анализе не могу бити одговарајући показатељ за унапређење правног оквира већ то може бити број измењених и допуњених правних прописа. Осим тога, нејасно је зашто је мерна јединица код овог показатеља изражена у процентима а не у броју, као нпр. сличан показатељ код мере 1.1.

Стратегија

1.2. Кључни резултати и изазови у претходном периоду

Институционални оквир

Стратегија, у оквиру овог поглавља, препознаје да је значајан изазов за ефикасно и делотворно функционисање институционалног оквира у претходном периоду представљао **недостатак ресурса, и то финансијских, људских и инфраструктурних**. Осим тога, и поред великог броја обука које су организоване за носиоце правосудне функције, службенике Министарства унутрашњих послова, Агенције за спречавање корупције и других институција укључених у област борбе против корупције, потребно је даље јачање компетенција државних службеника.

Због тога је јачање институционалног оквира за спречавање и борбу против корупције у циљу ефикаснијег спречавања и сузбијање корупције дефинисано као Посебан циљ 2.

За његово остварење предвиђене је спровођење, између осталих, и мере:

4.2.1. Јачање административних капацитета и финансијских ресурса државних органа надлежних за борбу против корупције

Наведена мера наглашава да институције морају имати на располагању довољно ресурса за откривање и истрагу предмета корупције, као и да знање и вештине лица у државним органима надлежним за спровођење истрага морају бити на високом нивоу, како би се повећао број оптужница, првостепених и коначних пресуда за случајеве корупције, посебно на високом нивоу, као и трајно одузимање имовине у вези са случајевима корупције

Кључни предлози за даље поступање

- Усвајање Стратегије треба раздвојити од усвајања Акционог плана. Стратегију треба да усвоји Народна скупштина, а Акциони план Влада.
- Након окончања рока за достављање предлога на јавној расправи, треба поново сазвати Радну групу, како би размотрила достављене предлоге и коментаре и побољшала постојећи предлог Стратегије. Тај предлог треба сматрати новим *нацртом* Стратегије. Предлог се може формулисати тек након разјашњења кључних начелних питања – доносиоца Стратегије, од чега зависи и њен обухват који је тренутно недовољан. Ради тога је потребно оставити нови рок за достављање предлога и за њихово разматрање од стране Радне групе.
- Поред питања која проистичу из обухвата Стратегије (да ли се она може односити само на питања из надлежности извршне власти или и других органа), документ је неопходно унапредити у готово свим сегментима, укључујући и предложени опис стања који није био предмет расправе на састанцима Радне групе.
- Постојећи предлог Акционог плана би требало сматрати радном верзијом, која се може и додатно унапређивати на основу предлога са јавне расправе уколико за то постоји спремност, све до момента док Народна скупштина не усвоји Стратегију и одреди рок Влади за доношење Акционог плана. Након тога, радну верзију Акционог плана треба допунити, усагласити унутар Радне групе, изнети на јавну расправу и потом усвојити уз поштовање процедуре за израду планских докумената.
- Требало би дефинисати примерене показатеље успешности за остварење општег циља, посебних циљева и појединачних активности, како би се Стратегија и Акциони план могли сматрати амбициозним одговором на проблем корупције (као што је било планирано у Оперативном плану)
- Мере би требало да буду тако формулисане да њихово испуњавање може довести до испуњавања посебних циљева Стратегије
- У Акциони план би требало уврстити мере за отклањање свих ризика који су уочени у претходној анализи или пружити уверљиве разлоге због којих за неке од тих ризика неће бити планиране мере у првом Акционом плану
- Праћење спровођења Стратегије треба да буде у складу са решењима из Закона о спречавању корупције. Додатно, имајући у виду лоша искуства из примене досадашњих планских докумената, требало би размотрити увођење додатних механизма одговорности (ова питања нису била разматрана од стране Радне групе)

Појединачни коментари на предлог Стратегије

У тексту се налази тврдња:

„Борба против корупције представља један од кључних стратешких приоритета Републике Србије“ која није ничим поткрепљена.

Требало би навести извор. Тај извор, према нашем увиду не може бити програм актуелне Владе, где се борба против корупције, истина, помиње, али не као самостални приоритет, и за његову реализацију нису планиране никакве активности. Штавише, о томе да борба против корупције не представља приоритет речито говори и чињеница да Национална стратегија не постоји већ готово пет година.

У тексту се наводи:

„У складу са Оперативним планом, Министарство правде је 15. јула 2022. године образовало Радну групу за израду Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-2028. године и пратећег Акционог плана.“

Ово решење Владе Србије није објављено, нити су познате информације о томе да ли се Радна група образована по томе решењу састајала.

У тексту се наводи:

„У оквиру Радне групе, у марту 2023. године, формирано је пет подгрупа за области које обухвата Стратегија: i) приватизација, грађевинарство и просторно планирање и јавне набавке; ii) порези, царина и финансирање политичких странака; iii) локална самоуправа, управљање јавним сектором и јавна предузећа; iv) здравство и образовање; и v) репресија корупције. Подгрупе су припремиле извештаје о процени ризика корупције за сваку посебно ризичну област, који су представљали основ за израду ех анте анализе стања у области борбе против корупције.“

Ови документи нису објављени, иако би били од велике користи учесницима јавне расправе.

У тексту се наводи:

„Планирано је да се округли сто одржи дана 22.8.2023. године.“

Овај део би требало заменити извештајем са округлог стола или поставити посебан извештај на који би упућивала Стратегија.

У тексту се наводи:

„С обзиром на то да по својој природи користи хоризонтални приступ борби против корупције, поједине области на које се ова Стратегија односи већ су у мањој или већој мери обухваћене појединим важећим документима јавних политика, а пре свега кључним документима који се односе на приступне преговоре са ЕУ, као и реформу јавне управе.“

Принципијелно је у реду да стратегије буду усклађене. Међутим, није јасно код приступа да ли се ова стратегија усклађује са другима у смислу да не може да предвиђа активности које нису предвиђене тамо или је у реду да предвиђа и неке мере које су могле бити предвиђене тим другим стратешким документима, али је то било пропуштено да се учини. Суштински, сматрамо да ова Стратегија не би требало да буде ограничена код интервенција у материји која је већ на неки начин (али неадекватно, недовољно амбициозно и слично) уређена другим планским документима. На пример, плански документи који се тичу реформе јавне управе и јавних набавки пропустили су прилику да предвиде бројне активности које су могле и тамо да се нађу (за обезбеђивање јавности рада Владе, за већи обим контроле неправилности код јавних набавки).

У тексту се наводи:

„1.2. Кључни резултати и изазови у претходном периоду“

Остало је нејасно на који се претходни период односи овај приказ и по ком критеријуму је одабран. Предлажемо да се обухвати период од истека важења претходне стратегије, то јест, од 1.1.2019. до септембра 2023. Друга могућност је да се одабере неки дужи период (од 2000, од доношења прве антикорупцијске стратегије и слично): Тренутно није јасно који се период представља или се може закључити да су обухваћене и неке, произвољно одабране области из доба примене претходних стратегија.

У том смислу је потребно извршити бројне модификације, на пример, у првом пасусу би требало приказати кретање индекса перцепције корупције у том периоду. У првом пасусу би такође било пожељно писати назив Transparency International у оригиналу, или у целости транскрибовано са енглеског.

У опису институционалног оквира наводе се само тужилаштва, полиција и Агенција за спречавање корупције.

Поред наведеног проблема нејасног временског оквира, код описа нормативног оквира изостављени су неки од битних прописа који су мењани током последњих пет година, а наведени неки који су донети раније.

Није наведено ништа што се односи на реформу правосуђа, службеничких прописа, буџетског система, нити ишта о реформама које су у току (нпр. медијско законодавство, предузећа у државном власништву, измене Кривичног законика).

Део текста: „3. Анализа постојећег стања“

Почетни пасуси овог поглавља не представљају анализу постојећег стања већ показатеље успешности претходне Стратегије, па их тако треба и насловити.

Након тога следе поједини статистички подаци о сузбијању корупције (број подигнутих оптужница), помиње се Агенција за спречавање корупције, али не и конкретни резултати. Тај део би требало значајно допунити статистичким показатељима и издвојити га у посебно поглавље.

Затим се наводе подаци из појединих извештаја појединих међународних организација (ГРЕКО), али је нејасно зашто само они.

Даље се наводе подаци који потичу из истраживања међу грађанима (питање о пријављивању корупције), који су послужили као илустрација потребе за подизањем свести грађана о штетности корупције за друштво (низак степен грађана који су спремни да пријаве корупцију, велики број оних који би учествовали у корупцији). Налазима истраживања јавног мњења треба посветити већу пажњу, тако што би овај део био издвојен у посебно поглавље. У том посебном поглављу би требало навести и податке о процењеном броју случајева корупције у којима су грађани учествовали. Код тумачења података из ових истраживања, није исправно закључити да је према грађанима потребно усмерити кампању како би спознали штетност корупције, већ би требало такође указати и на разлоге непријављивања корупције на које они указују, а који се тичу превасходно неповерења да ће нешто бити учињено уколико корупцију пријаве.

Предложили смо такође да се у погледу оцене стања прикупе оцене релевантних организација и институција и понудили смо да Транспарентност Србија достави свој предлог. Немамо информације да ли је тај предлог био разматран. Стога користимо јавну расправу да доставимо кратак опис тренутног стања који предлажемо да буде уврштен у овај део Стратегије:

„Према оцени антикорупцијске организације Транспарентност Србија, и поред постојања повољног окружења за остваривање знатно бољих резултата у борби против корупције, током последње две деценије напредак је остварен превасходно на нивоу нормативних и институционалних решења, као и у погледу свести грађана о разним облицима корупције и начинима за њено спречавање, а много мање у пракси, ако се изузму позитивни помаци који су плод напретка технологије. Штавише, у многим областима стање је и погоршано.

Повољно окружење за борбу против корупције чинили су висок степен начелне заинтересованости грађана за решавање проблема корупције (најчешће рангирана као трећи на листи приоритета односно проблема у друштву у истраживањима јавног мњења), третирање борбе против корупције као једног од приоритета Владе у појединим периодима, висок степен заинтересованости међународних организација, укључујући ЕУ, за реформе у овој области и спремност да те реформе помогну, а током последње деценије и стабилна подршка Влади у Народној скупштини, што је могло да буде искоришћено за ефикасније спровођење антикорупцијских реформи и политика.

Ово повољно окружење није ваљано искоришћено. Грађани и привредници који су спремни да укажу

на случајеве и кршења антикорупцијских превентивних прописа или на системске проблеме корупције, као и удружења и медији који истражују ове појаве, не добијају охрабрење да то чине од државних органа, који би се пре свега огледао у њиховој благовременој и адекватној реакцији (испитивање случајева сумње на корупцију, отклањање њених системских узрока). Напротив, уместо тога неретко трпе штетне последице.

Заинтересованост међународних организација за реформе није адекватно искоришћена, не само због тога што се многе њихове препоруке прихватају са великим задоцњењем, већ и стога што приликом њиховог прихватања преовлађује формалистички приступ. Штавише, неретко се дешава да приликом измена закона државни органи одбијају корисне предлоге који по истом питању долазе од домаћих актера, зато што су измене ограничене само на оно што је предложила међународна организација или зато што је закон већ „усаглашен“ са стандардима ЕУ или друге међународне организације.

Стабилност и власти јесте резултирала усвајањем великог броја аката из ове области како у Народној скупштини, тако и од стране Владе, али је с друге стране довела до битног слабљења система одговорности за спровођење усвојених закона и јавних политика, институционалног система кочница и равнотеже и владавине права у целини.

Крајњи резултат је стагнација или погоршање у оценама перцепције или стања корупције, као и бројним повезаним областима. Први чинилац који доводи до незадовољавајуће ситуације у области борбе против корупције је недовољан значај који јој се придаје, где је приметно погоршање у последњих неколико година. Међу највидљивијим показатељима су одсуство националног планског документа за ову област током протеклих пет година, као и мањи степен приоритизације који је борба против корупције имала у програмима Владе Србије. У периоду важења претходне Стратегије, иако су извештаји о њеној реализацији постојали, они нису били предмет широке расправе или утврђивања одговорности за пропусте. Слично томе, и поред бројних кашњења, није било одговорности због кршења обавеза из Акционог плана за Поглавље 23 преговора са ЕУ.

Далекосежне и тешке последице за читав систем борбе против корупције оставља отворено ниподаштавање антикорупцијских правила, што је нарочито видљиво на примеру неспроведене професионализације у руковођењу јавним предузећима и државном управом и поред недвосмислених законских обавеза. На сличан начин, јединство система за борбу против корупције угрожава закључивање вредних уговора без надметања, применом изузетака из међудржавних споразума или посебних закона.

И даље не постоје довољне гаранције за заштиту буџета и других јавних ресурса који би могли бити предмет корупције или другог вида расипања. Грађани немају могућност да утичу на одређивање приоритета јавних расхода.

Иако су многи узбуњивачи добили законску заштиту, нема системског праћења шта се дешава по њиховим пријавама. Не само да јавна тужилаштва и други државни органи не делују довољно проактивно, већ остају неиспитане и оне сумње у корупцију које су добро документоване и изнете у јавност, укључујући ту и извештаје Владиног Савета за борбу против корупције.

Процес доношења многих важних одлука је и даље нетранспарентан, разлози за садржај одлука,

интереси за њихово доношење и процена њиховог утицаја остају непознати, и у том погледу није било позитивних помака након усвајања Закона о лобирању. Додатно, проблем представља и то што, према сопственим јавно саопштеним информацијама, одлуке не доносе Влада и други органи који су за њих надлежни и који их формално изгласавају, већ за та питања ненадлежни председник Републике.

Нетранспарентности доношења одлука и рада органа власти уопште значајно доприноси непоступање по захтевима за приступ информацијама и решењима Повереника, потпуно неефикасна правна заштита која се остварује само пред Управним судом, као и пракса да државни органи многе информације не објављују унапред, чак и када су на то обавезни.

Надзор над спровођењем бројних превентивних антикорупцијских правила није адекватан (број контролисаних субјеката, начин вршења контроле), па изостају и ефекти прописаних обавеза.

Када је реч о репресији корупције, поред већ поменутог проблема недовољне проактивности, проблем представљају и дефиниције појединих коруптивних кривичних дела, неадекватна подела надлежности међу тужилаштвима за гоњење појединих кривичних дела и починилаца, сумње у политичке утицаје у истрази и гоњењу појединих предмета могуће корупције, саопштавање података о гоњењу корупције од стране ненадлежних лица, дуго трајање судских поступака, као и недовољна јавност података када се поступак оконча споразумом о признању кривице.“

За поглавље 4.1. Унапређење нормативног оквира ради ефикаснијег спречавања и сузбијања корупције у потпуности остајемо при предлозима који су раније достављени (део пре табеле са показатељима исхода:

Прописи су један од кључних елемената свеобухватне борбе против корупције и спречавања корупције.

Да би се остварили ефекти у превенцији и борби против корупције, правни систем мора да буде усклађен, а одредбе прописа које имају за циљ спречавање или борбу против корупције треба да буду осмишљене тако да воде постизању тог циља. То, између осталог, значи, да прописи треба да уреде све битне односе, а не да остављају правне празнине, да буду јасни, а не да остављају простор за различита тумачења, да буду конципирани тако да смање само на нужни ниво дискрецију у примени правила, да обезбеде адекватан ниво јавности рада и надзора над спровођењем правила, као и да садрже одвраћајуће санкције у случају да су правила повређена.

Специфичне антикорупцијске прописе треба осмишљавати тако да пруже одговор на уочене системске недостатке, који омогућавају или олакшавају да се корупција догађа, да она не буде откривена или да не буде кажњена на одговарајући начин.

Примена антикорупцијских прописа мора редовно да се анализира, како би се утврдили ефекти и евентуални изазови у примени. Уређење нормативног оквира за борбу против корупције подразумева не само рад на унапређењу постојећих прописа и доношењу нових, већ и предупредување штетних измена, која би нарушила постојећи систем заштите од корупције, кроз укидање

постојећих прописа, појединих норми из тих прописа, доношења прописа који су прилагођени појединачним интересима, нарушавање јединства правног система кроз појединачне законе насупрот системским, доношење арбитрарних аутентичних тумачења и слично.

Систем за борбу против корупције на нормативном нивоу унапредиће се на неколико начина:

- 1) Јачање система за идентификовање и отклањање коруптивних ризика у новим прописима.*
- 2) Прекид праксе да се доносе прописи само за један случај или ограничени број случајева, а кроз које се нарушава успостављени правни систем у датој области.*
- 3) Решавање уочених проблема од значаја за превенцију и репресију корупције кроз доношење нових, измену, допуну или укидање постојећих прописа, на основу препорука међународних и домаћих институција и спроведених анализа.*

Такође, у целости остајемо при предлогу који је раније достављен да се у овом делу Стратегије укаже на потребу допуне уставних решења:

Измене Устава Републике Србије из 2022. биле су ограничене само на област правосуђа. С друге стране, уочена је потреба да се приликом следеће уставне реформе, размотре и друга питања која су од значаја за унапређење правног оквира за борбу против корупције. То укључује, између осталог и следећа питања: статус народних; обим имунитета јавних функционера када је реч о коруптивним кривичним делима; дефинисање концепта сукоба интереса и уједначавање норми о сукобу интереса и неспојивим функцијама; начин оснивања и статус независних државних органа; чвршће гаранције јавности државних рада; гаранције за јединство правног поретка; увођење ограничења ради заштите јавних средстава приликом преузимања обавеза и закључивања међудржавних споразума.

У вези са откривањем, гоњењем и кажњавањем корупције, највећи проблем представља велика разлика између броја стварних и откривених случајева, као и недовољна проактивност у истраживању коруптивних кривичних дела, што се нарочито огледа у чињеници да велики број аргументованих сумњи на корупцију, које су изнете у јавности, остаје неиспитан. Иако се овај проблем може преваходно решавати унапређењем праксе рада репресивних државних органа, о томе треба водити рачуна и приликом унапређења прописа, како би се створио адекватан основ за њихово поступање.

Када је реч о табели показатеља исход, сматрамо да је крајње непримерено да се циљана вредност за четврти и за пети круг евалуације ГРЕКО препорука планира на 70%, односно 35%, то јест на било који постотак који је мањи од 100. Наиме, реч је о препорукама које је Србија већ требало да реализује и то пре неколико година, када је реч о четвртном кругу евалуације, односно у септембру 2023, када је реч о петом кругу евалуације.

У оквиру овог поглавља остајемо и при раније датим предлозима за додавање тачка 4.1.5. и 4.1.6.

4.1.5. *Унапређење нормативног оквира за отклањање коруптивних ризика у прописима*

4.1.6. *Утврђивање могућности за јачање јединства правног система за борбу против корупције кроз допуне Устава*

У погледу посебног циља 4.2. Јачање институционалног оквира за спречавање и борбу против корупције у циљу ефикаснијег спречавања и сузбијање корупције, потпуно је нејасно која је веза предложеног показатеља исхода са циљем, као и на који начин ће бити мерена успешност ако се предлаже иста вредност као што је почетна.

Остајемо при раније датом предлогу да се тачка 4.2.8. допуни тако да гласи:

4.2.8. *Јачање система надзора финансирања политичких активности, утицаја на доношење прописа и поступања јавних функционера*

Када је реч о посебном циљу 4.3. Јачање транспарентности, иако су одабрани показатељи исхода адекватни, они ни изблиза не покривају сва битна питања на која се овај циљ односи.

Остајемо при раније датим предлозима:

Могући додатни критеријуми за оцену би били број органа власти који објављује податке на Порталу отворених података

Такође, кад је реч о консултацијама, онда би требало мерити нпр. број органа државне управе који су у целости спровели јавне расправе у припреми закона у складу са правилима (објављивање јр на порталу еконсултације, објављивање потпуног извештаја са јавне расправе и слично)

Даље, када је реч о приступу информацијама, индикатори би могли да буду:

*Број неизвршених решења Повереника (са циљем да их буде 0 на крају)
Број органа власти који су објавили информатор о раду*

Такође остајемо при предлогу да се у тачци 4.3.6. брише део „на нивоу локалне самоуправе“ јер проблеми са доделом средстава постоје на свим нивоима власти.

У погледу посебног циља 4.4. Јачање интегритета, није исправно успешност мерити искључиво на основу ГРЕКО препорука. Као што смо и раније указали, индикатори треба да одражавају активности које су спроведене у оквиру појединих мера (узбуњивачи, јавне набавке и слично) немогуће је кроз један индикатор пратити остваривање читавог посебног циља

Када је реч о поглављу 5. Институционални оквир и план за праћење спровођења, указали смо да би га требало изменити тако да буде у складу са одредбама Закона о спречавању корупције, што није

учињено.

Појединачни коментари на предлог Акционог плана

Остајемо при предлогу да се као циљана вредност за индекс перцепције корупције предвиди 43, што је тренутни глобални просек.

Коментари на циљане вредности када је реч о посебним циљевима Стратегије су дати у коментарима на предлог Стратегије.

Код многих активности није наведен обим нити извор финансирања.

Посебан циљ 1: Унапређење нормативног оквира ради ефикаснијег сузбијања корупције

Код свих активности које се односе на анализе потреба за израдом нормативног оквира треба као партнере ха спровођење активности навести „друга заинтересована лица, на основу јавног позива за достављање прилога и спроведеног консултативног процеса“, као што смо и раније предлагали,

Такође, све ове активности, у случајевима када већ постоји радна група која се бави изменом прописа (ЗКП; КЗ и други) треба допунити тако да се та постојећа радна група обавезе да размотри постојеће предлоге за измене и допуне закона и да то учини у последњем кварталу 2023. године. На пример, ТС је већ доставила предлоге за допуну Кривичног законика, на које није добила одговор.

Код тачке 1.2.1. који се односи на Закон о јавним набавкама, предлагемо да се у израду анализе укључе и други органи и институције - ДРИ, Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Комисија за заштиту конкуренције, Привредна комора, Радна група Националног конвента о ЕУ. Предлажемо да рок за израду ове анализе буде 1, а не 4. квартал 2024.

Код тачке 1.2.2., која се односи на Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, такође предлагемо скраћење рока (1. квартал 2024), Носилац тог посла не би требало да буде Министарство финансија, већ Агенција за спречавање корупције.

Код тачке 1.2.3, која се односи на Закон о финансирању политичких активности рок би морао да буде још краћи – 4. квартал 2023, јер би измене требало да обухвате и реализацију препорука ОДИХР и заједничких препорука ОДИХР и Венецијанске комисије, што би се морало учинити пре следећих избора.

Код тачке 1.2.7. која се односи на Закон о лобирању, рок би такође морао да буде знатно краћи, последњи квартал 2023, јер је реч о обавези која проистиче из ГРЕКО препорука, које је већ требало испунити.

У вези са јавним набавкама и јавно-приватним партнерствима понављамо предлог за додавање нових активности, као и активности која је под бројем 1.2.3. постојала у верзији АП о којој је расправљала радна група (нумерација би могла да буде од 1.2.8 до 1.2.10, овде је копирана оригинална нумерација):

1.2.3. Израда анализе Закона о закључивању и извршавању међународних уговора ради уношења антикоруптивних механизма	Агенција	МСП, друга заинтересована лица, на основу јавног позива за достављање прилога и спроведеног консултативног процеса.	2. квартал 2024.				
1.2.3.а Утврђивање списка закона који омогућавају да се не примене прописи из области јавних набавки и ЈПП и концесија на уговоре који представљају набавку добара, радова и услуга, односно неки од видова јавно-приватног партнерства	Канцеларија за јавне набавке Комисија за ЈПП Републички секретаријат за законодавство	1. Квартал 2024 <i>Напомена: Већ је познато који су све акти у питању, тако да није потребно дуже време за њихово укидање</i>					
1.2.3.б Укидање закона који су утврђени у оквиру активности 1.2.3.а	Министарства надлежна за предлагање закона који су утврђени у оквиру активности 1.2.3.а						

Такође, понављамо предлог за укључивање нових активности (са нумерацијом за допуну

1.2.11. Измена Закона о електронској управи, ради увођења санкција и делотворног надзора (од

стране МДУЛС или Канцеларије за информационе технологије и електронску управу) како би се спровела обавеза објављивања података у отвореном формату

1. квартал 2024.

1.2.12. Измене Закона о слободном приступу информацијама и других аката ради решавања највећих проблема који су уочени у пракси (одсуство механизма Владе да обезбеди извршење решења Повереника, наплата непотребних трошкова пред судом, непостојање рока за заштиту која се остварује пред Управним судом)

2. квартал 2024 (или раније)

1.2.13. Измене Пословника Владе или доношење посебног акта у циљу увођења обавезе објављивања већег броја докумената који се односе на рад Владе, њених служби и радних тела

1.2.14. Прикупљање информација и израда анализе која би имала за циљ да утврди могућност повећања проактивног објављивања информација о раду органа власти о питањима из њихове надлежности

4 квартал 2024.

Ову активност би могла да уради Коалиција за слободу приступа информацијама

У вези са тачкама 1.3.1. и 1.3.2., у предлогу АП приметно је да су избрисане неки од разлога за израду анализе који су били наведени у претходној верзији (дискрециона овлашћења у поступку именовања вршиоца дужности директора, контрола пружања услуга), што би требало вратити. Поред тога, као што смо раније предложили, упоредо са изменама Закона о јавним предузећима требало би мењати и Закон о управљању привредним друштвима у власништву Републике Србије, чије се усвајање ускоро очекује.

У предлогу АП је изостала и активност – израде анализе модалитета увођења претходне провере интегритета кандидата за јавну функцију, што је везано за реализацију ГРЕКО препорука.

У вези са тачком 1.5.1, као што смо напоменули и раније, рок је предуг. ТС је већ израдила анализу усклађености домаћег Закона о заштити узбуњивача са Директивом ЕУ, која се може користити и нема потребе да се чека 4. квартал 2024.

Предлажемо додавање нових активности:

1.5.4. Измена Закона о спречавању корупције ради проширења броја прописа који подлежу анализи ризика од корупције

Рок 4. квартал 2023, Министарство правде, Влада и Скупштина

1.5.5. Измена Пословника Владе и Пословника Народне скупштине ради делотворнијег отклањања коруптивних ризика у прописима

рок други квартал 2024, извршиоци Влада и Народна скупштина

1.5.6. Организовање јавног слушања ради утврђивања могућности за јачање јединства правног система за борбу против корупције

Одбор за уставна питања и законодавство у сарадњи са одбором за правосуђе НС РС, у сарадњи са АСК, МП, Уставни суд, као и сва друга заинтересована лица

трећи квартал 2024

1.5.7. израда анализе на основу предлога и закључака са јавног слушања

Агенција

Четврти квартал 2024

Посебан циљ 2: Јачање институционалног оквира за спречавање и борбу против корупције у циљу ефикаснијег спречавања и сузбијања корупције

Код посебног циља 2. главне коментаре смо већ дали у коментарима на Стратегију.

Не само да је непримерено у планском документу предвидети попуњавање радних места по постојећим правилницима о систематизацији, већ су и ти рокови сувише дуги. Када је реч о репресивним државним органима, поред тога је велико питање да ли садашња систематизација одражава стварне потребе борбе против корупције (наша претпоставка је да не), и да би зарад значајног увећања броја предмета у којима ће тужиоци проактивно поступати требало значајно повећати и број извршилаца. У најмању руку, требало би као посебну активност предвидети анализу оптималног броја потреба за кадровским капацитетима који би обезбедио адекватан ниво проактивности у откривању корупције.

Акционим планом предвиђена је "Стопа решавања кривичних предмета у вези са бројем примљених и решених предмета на основу СЕПЕЖ Дашборд извештаја" као показатељ на нивоу посебног циља. Поред употребе необичног појма "стопа" уместо број или проценат спорно је на који начин овај показатељ кореспондира са мерама и активностима Акционог плана. Несумњиво је да повећан број или проценат решених кривичних предмета представља пожељан крајњи исход Стратегије и Акционог плана који прижељкује како заинтересована јавност тако и њихови аутори. Међутим, не може се по аутоматизму, да ће само и једино јачање капацитета надлежних институција довести до унапређења борбе против корупције, успоставити непосредна веза између њих. Логичније је да, због предвиђених мера и активности, показатељ на нивоу мере буде повећан или попуњен капацитет институција. На крају, као илустрација, истоимени показатељ, са идентичном формулацијом, дефинисан је и као показатељ на нивоу мере 2.1. Јачање административних капацитета и финансијских ресурса државних органа надлежних за борбу против корупције.

Осим њега, као показатељ на нивоу мере дефинисане су и "Одржане обуке за судије, носиоце јавнотужилачке функције посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, као и за судијске и тужилачке помоћнике и полицијске службенике организационе јединице за сузбијање корупције, о ефикасној примени Закона о организацији и надлежности". Остаје нејасно зашто је

показатељ веома уско постављен – према њему спроводиће се обуке само о примени једног закона а не свих закона који су неопходни за ефикасну борбу против корупције. Осим тога, јединица мере за овај показатељ би требала да буде, као на другим местима у Акционом плану, број одржаних обука а не предвиђени ДА/НЕ.

Недостаци активности које су предвиђене са остваривање наведене мере су:

2.1.1. Попуњавање упражњених радних места сходно Правилнику о систематизацији радних места у ЈТОК

Реч је о активности која не може да представља стратешку активност. На основу начина који је формулисана видљиво је да је предвиђено да се активност предузима на основу постојећег правног акта. То неминовно намеће питање зашто се проблем непримењивања важећих аката и непредузимања неопходних активности решава њиховим прописивањем тамо где им није место, у стратешком документу. Штавише, поставља се и питање које су гаранције да ће описана активност бити и предузета, имајући у виду да ни до сада није постојала ниједна препрека за тако нешто. На крају, невероватно је да је, упркос свему томе, рок за предузимање ове мере прописан тако далеко - последњи квартал 2024. године.

2.1.2. Попуњавање упражњених радних места сходно Правилнику о систематизацији радних места у посебним одељењима за сузбијање корупције виших јавних тужилаштава

Све напред наведено односи се и на ову активност. Предузимање активности усмерених на примену важећих правних аката представља уобичајено и редовно, рутинско, вршење овлашћења а не стратешку активност.

2.1.3. Попуњавање упражњених радних места сходно Правилнику о систематизацији радних места у посебним одељењима виших судова за сузбијање корупције

Исти коментар као за мере 2.1.1. и 2.1.2.

2.1.4. Попуњавање упражњених радних места сходно Правилнику о систематизацији радних места у Посебном одељењу за организовани криминал Вишег суда у Београду и Апелационог суда у Београду

Исти коментар као за мере 2.1.1., 2.1.2. и 2.1.3.

2.1.5. Јачање капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином путем запошљавања нових Министарство правде 4.квартал 2024 14 људи у складу са **Правилником о систематизацији** (повезана активност 2.3.5.3 АП ПГ23)

Упркос другачијој формулацији, приговор који се може ставити овој активности је исти као за све претходно набројане. Штавише, код ове активности се поставља и питање оправданости другачије формулације у односу на друге активности. Претпоставка је да је разлог томе чињеница да је мера једноставно пренета у овај акциони план и акционог плана на који се реферише у загради. Такав приступ може представљати проблем због до сада успостављене праксе писања стратешких докумената према којој се само у изузетним и оправданим случајевима мере и активности из једног стратешког документа преносе у други (непотребно дуплирање).

2.1.6. Континуирано повећавати проценат попуњености радних места у организационим јединицама МУП -а надлежним за сузбијање корупције (Сектор унутрашње контроле, Одељење за борбу против корупције, Одсек за борбу против високе корупције)

Текст (формулација) уопште није подобан да представља активност, евентуално уз мање језичке корекције (повећавање уместо повећавати) може представљати показатељ на нивоу мере. Последице овако формулисане активности јесте да је она безлична јер се не види начин на који ће се она спроводити – нпр. попуњавањем упражњених радних места (која трпи озбиљне приговоре) или изменама и допунама правилника о унутрашњој систематизацији и организацији.

2.1.7. Континуирано организовање обука за судије и носиоце јавнотужилачке функције и полицијске службенике, као и за судијске и тужилачке помоћнике из надлежности посебних одељења за сузбијање корупције и ЈТОК ради ефикасније примене Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције

Иако је правилно формулисана као активност, њен недостатак се огледа у њеној уопштености. За разлику од прецизног и таксативног навођења полазника обуке нејасно је шта ће бити њен конкретан предмет. Ефикасна примена било ког прописа, у овом случају прописа који примењују полазници обуке, треба да буде конкретизована у складу са налазима из спроведених анализа и проблемима уоченим у пракси. Чак и тада се поставља питање да ли је организовање обука прави начин за њихово отклањање нпр. у ситуацијама када наведени проблем може и треба да реши опште упутство јавног тужиоца или начелно мишљење судија. На крају, неминовно се поставља питање њене оправданости имајући у виду да активности које следе након ње - 2.1.8., 2.1.9. и 2.1.10. имају конкретно дефинисане предмете (извођење посебних доказних радњи, у одузимања имовине проистекле из кривичног дела, област јавних набавки и процесуирање правних лица за коруптивна кривична дела)

Мера 2.2: Јачање капацитета институција надлежних за спречавање корупције

Све напомене дате у вези са мером 2.1. вреде и за ову меру.

2.2.1. Попуњавање упражњених места у Савету за борбу против корупције и обезбедити већи степен сарадње између Владе и Савета

Коментари и предлози дати у вези активности 2.1.1 до 2.1.7. вреде и за ову активност. Додатни коментар који се односи само на ову активност тиче се њене формулације и методологије израде. Наиме, у њој су суштински формулисане две активности: попуњавање (за које вреде већ дати коментари) и обезбеђивање већег степена сарадње (која је неправилно формулисана као обезбедити већи степен сарадње тако да не представља ни активност нити показатељ на нивоу мере). При свему томе, активност „већи степен сарадње“ није довољно прецизна – требало би одредити који је то обим сарадње којем се тежи.

2.2.2. Попуњавање упражњених радних места у складу са сходно Правилнику о систематизацији радних места у Агенцији за спречавање корупције

Сви раније дати коментари уз активност 2.2.1. важе и за ову активност. И код Агенције, као и код других органа, не треба планирати попуњавање радних места по постојећим систематизацијама (то је већ требало да буде учињено), већ додатне кадровске потребе на основу нових надлежности, потребом за већим ангажовањем у оквиру постојећих надлежности и слично.

2.2.4. – није указано у ком правцу би требало да се мења Пословник Савета за борбу против корупције, односно који се проблем решава изменом Пословника.

Активност 2.8.1. – израда анализе неправилности у финансирању политичких активности, је у предлогу у односу на претходну верзију допуњена речима „из домена надлежности Агенције“. Пошто није предвиђено да било који други орган спроводи анализу, ова промена ће имати за последицу да неке неправилности неће бити покривене. Било би целисходније да анализа буде свеобухватна, а да евентуално буде израђена у партнерству са другим органима.

Активност 2.8.2. предвиђа да се објаве извештаји посматрача Агенције који прате финансирање изборне кампање. Рок је „упоредо са спровођењем кампање за следеће изборе“ и није потпуно јасан. Требало би га изразити у данима у односу на време када је неки податак посматрача прикупљен/

извештај сачињен. Такође, активност предвиђа објављивање података само за будуће изборе, а не и за оне који су већ одржани у прошлости.

2.8.3. Анализа модалитета увођења јавног регистра пријава у вези кршења изборних правила на коме би се могли видети предмет пријаве и тренутни статус пријаве, као и одлука донета по свакој пријави – код ове активности је предвиђено само ангажовање Агенције, а не и партнерских институција (нпр. прекршајни судови, јавна тужилаштва и други који би могли бити надлежни за поступање по пријавама). Рок за израду анализе је предугачак – требало би 2. квартал 2024.

Посебан циљ 3: Унапређење транспарентности

Код посебног циља 3, већ смо у коментарима на Стратегију указали да би требало увести и бројне додатне изворе информација јер постојећи не покривају све области од значаја за транспарентност. Када је реч о циљаним вредностима које су одабране, оне су недовољно амбициозне. Очекујемо да ће индекс транспарентности локалне самоуправе значајније расти од планирана 3 процента за две године, чак и када не би биле спровођене активности у оквиру Стратегије и Акционог плана, тако да предлажемо да циљна вредност буде 55 за 2024. годину. Када је реч о коришћењу Портала е-консултације од стране локалних самоуправа, не видимо разлог да за две године он буде свега 30 (од 145 ЈЛС), односно да циљ буде мањи од тога да све или велика већина ЈЛС користи овај портал (нпр. 120 ЈЛС).

Мера 3.1: Јачање капацитета институција надлежних за борбу против корупције у погледу комуникације са јавношћу

У оквиру мере 3.1. планирано је да се прати само број обучених портпарола у јавним тужилаштвима (са 70% на 90%). Пошто проблем комуникације постоји, а проценат обучених портпарола је и сада сразмерно висок, очигледно је да проблем који би требало примарно решавати није недовољно знање, већ недовољно ангажовање лица за односе са јавношћу у тужилаштвима.

Стога би требало мерити број ситуација у којима су се тужилаштва обраћала јавности, као и број ситуација у којима се јавности у вези са коруптивним предметима обраћао неко други, а да поступајући тужилац није. Такође би требало мерити и број случајева у којима су од тужилаштва тражене информације о поступању у предметима а да је тужилаштво те информације ускратило. Оба индикатора које предлажемо су негативна - циљ би требало да не буде таквих појава уопште до краја планираног периода.

Активност 3.1.3. **Редовно објављивање** распореда суђења посебних одељења за сузбијање корупције на интернет страницама виших судова у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву

Наведеној активности недостаје прецизна временска одредница која је нпр. у складу са суштином активности формулисана код активности 3.1.5. и 3.1.6. Имајући у виду да је циљ повећања транспарентности и повећано учешће заинтересоване јавности током суђења, редовно објављивање распореда суђења нпр. након њиховог отпочињања или завршетка не може остварити жељену сврху. Сврха и циљ прописане активности се може постићи прописивањем да ће се распоред објављивати у

тачно одређеном временском периоду пре отпочињања суђења или мање пожељно, одредницом благовремено, која је нажалост, подложна различитим тумачењима.

Остајемо такође при предлогу да се ова мера допуни са три нове активности:

Објављивање статистичке поступања у коруптивним предметима на сајтовима надлежних тужилаштва на тромесечном нивоу

Објављивање информација о поступању у коруптивним предметима за која је већ објављена информација о поступању полиције

Достављање информација о поступању тужилаштва у коруптивним предметима на захтев у законском року

У оквиру мере 3.4. планирана ја активности 3.4.3 - Унапређење транспарентности доношења аката јединица локалне самоуправе кроз коришћење еконсултација. Међутим, није планирана слична активност када је реч о републичким органима, иако неки од њих и даље не поштују обавезу да користе овај портал. Поред тога, велики проблем, за који се не предвиђају решења, јесте то што извештаји након спроведених расправа и консултација нису целовити, то јест, из њих се не виде сви предлози нити рзалози због којих предлози нису прихваћени.

У предлогу АП изостављена је активност која је постојала у претходним верзијама – успостављање праксе објављивања контаката са регистрованим и нерегистрованим лобистима.

У оквиру ове мере је потребно планирати и многе друге активности на које смо указали приликом анализе ризика. Између осталог, сматрамо да је потребно обезбедити поштовање Закона о електронској управи, тако што би органи власти објављивати податке у отвореном формату на Порталу отворених података, а такође и предвидети објављивање бројних других информација које тренутно нису доступне, а у поседу су Владе Србије и других органа.

На овом месту копирамо релевантне делове из анализе ризика, за које нису предвиђене активности у Акционом плану:

3.1. а) Информације постоје, али у облику који отежава даље коришћење

Пример: Иако је Закон о електронској управи донет пре пет година, и даље је само 112 организација које су објавиле податке на овом државном порталу (од којих су многе из приватног сектора) <https://data.gov.rs/sr/organizations/> Поред тога, ни организације које објављују податке на овом порталу то не чине у свим случајевима када их поседују. Управна инспекција није до сада вршила надзор над спровођењем ових обавеза.

3.1. б) Примери података који се прикупљају али се користе и за остваривање прихода органа, па их заинтересовани корисници не могу добити без накнаде

Само део базе прописа који објављује Службени гласник Републике Србије доступан је без накнаде, док је остатак доступан само претплатницима <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/>

Само део података из Катастра непокретности, који су по својој природи јавни се објављује на интернет страници, док се остали издају само уз плаћање накнаде као оверене копије (а не дају се бесплатно лицима којима није потребна таква овера) <https://www.rgz.gov.rs/usluge/usluge-katastra-nepokretnosti/po%C4%8Detna>

Приликом јавне продаје непокретности, само део информација је јавно доступан на објављеном огласу, док је остатак доступан само онима који откупе документацију, чиме се смањује број потенцијалних учесника надметања <https://alsu.gov.rs/stecaj/oglas/>

Слично томе, Републичка дирекција за имовину објављује приликом јавних продаја само неке информације о непокретним и покретним стварима, а не и све које су битне да се постигне већа конкуренција приликом јавних продаја, https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa__Direkciji_za_imovinu_-_oglas.pdf

3.1. в) Примери коришћења неодговарајућих софтверских решења, неодговарајуће систематизације података у базама и документима, и сл.

Подаци које у својим регистрима објављује Агенција за спречавање корупције не могу се укртити према жељеним параметрима, нити преузети, већ само претраживати на интернет страници. Услед тога, на пример, није могуће, кроз претрагу излистати све јавне функционере који су пријавили увећање имовине током мандата, све политичке субјекте који су пријавили да су имали трошкове оглашавања на одређеној ТВ станици, и слично. <https://publicacas.acas.rs/#/acas/obrazacZaPrijavuImovineIPrihoda>

Подаци о планираном и извршеном буџету се објављују најчешће у облику који начелно омогућава претраживање, али не и сортирање података по свим жељеним критеријумима (нпр, није могуће излистати извршење трошкова за набавке или зараде за жељени круг субјеката).

3.1. г) Примери објављивања докумената у неодговарајућем облику (скенирано, зиповано и друго), иако за тим не постоји реална потреба

Објављивање докумената у скенираном облику: <https://ekonsultacije.gov.rs/viewPdfAttachment/035e4c30-7ea26e534071.pdf/commentGathering/91/4/undefined/0> 2275-4256-a108-

Објављивање одлука Владе Републике Србије зиповано, што онемогућава претрагу ових докумената по кључним речима на интернет страници Владе <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/707394>

3.1. д) Примери података који постоје у претраживим базама, али не постоје у одређеном документу, па органи по том основу ускраћују приступ информацијама

https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/RGZ_odbijen_zahtev.pdf

3.1. њ) Информације су неоправдано означене као поверљиве

Строга поверљивост свих стенограма са седница Владе

Фактичко незаконито чување тајности података, чак и када постоји решење надлежног органа да се информације морају учинити јавним (нпр. https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Poverenik_Ministarstvo_privrede_izvršenje.pdf)

3.1.е) Информације постоје, али се не објављују проактивно

- 1. предлози уредаба који се разматрају на седницама (могли би се објављивати слично као што Народна скупштина уз усвојени закон објављује и предлог тог закона, са образложењем);*
- 2. закључци које доноси Влада (на сајту Владе се не објављују чак ни они закључци који су објављени у Службеном гласнику, као ни други закључци који нису проглашени за тајне);*
- 3. образложења одлука о постављењу, именовању и разрешењу функционера;*
- 4. дневни ред седнице Владе (тренутно су јавности доступни само поједини документи који су усвојени, а не и информација о којим је другим питањима Влада расправљала);*
- 5. информације о активностима радних тела Владе.*

Мера 3.6. је потпуно погрешно везана искључиво за ниво локалне самоуправе. Проблеми са конкурсима за медије и цивилно друштво постоје и на другим нивоима власти и све активности би требало планирати тако да се односе на све нивое власти.

Посебан циљ 4: Јачање интегритета

У оквиру посебног циља 4, поједине активности које су биле планиране у ранијим верзијама за меру 4.1. су брисане.

Такође, остајемо при предлогу да се као посебна активност предвиди унапређење Кодекса понашања кодекса народних посланика

У оквиру мере 4.5. остајемо при предлогу да једна од активности буде „спровођење истраживања о примени правила о унутрашњем и спољашњем узбуњивању“.

Активност 4.3.4. би требало преформулисати да гласи:

„4.3.4. Организовање радионице за овлашћење органе о разликовању спољашњег и унутрашњег узбуњивања, као и о препознавању ситуација када коришћење других правно уређених механизма представља узбуњивање“

У предлогу АП је брисана мера из раније верзије која се односи на унапређење примене правила о лобирању, те предлажемо да се она поново уврсти у АП.

У оквиру мере 4.6. изостављена је активност Израда смерница за отклањање недостатака утврђених у обједињеном извештају ДРИ о ревизијама правилности и сврсисходности пословања

Посебан циљ 5 Подизање свести о корупцији

Основни индикатор: Удео грађана који су пријавили корупцију у односу на број оних који су имали искуства са корупцијом

Индикатор је постављен неамбициозно, почетна вредност је 29% (2022) а циљана 33% (2024)

Предлог: Потребно је да се наведу конкретни извори провере испуњености индикатора/показатеља, нпр. истраживање ххх, као и да се повећа циљани проценат грађана у 2024. години, будући да овако мала разлика у резултатима (од 4%) може да буде резултат варијација услед околности или непрецизности истраживања а не конкретно производ спроведених мера.

Мера 5.1 Подизање свести запослених у јавном сектору о облицима, штетности и начинима пријављивања корупције

Ову меру је у првобитном нацрту требало да спроведе Агенција, у последњој верзији то је

Национална академија за јавну управу, Агенција је сада наведен као партнер

Лоше постављен индикатор резултата - да је ажуриран Годишњи програм обуке у НАЈУ о спречавању корупције

Обуке се спроведе континуирано

Предлог: Потребно је да се јасније дефинише индикатор/показатељ будући да само ажурирање програма обуке и спроведена обука не морају нужно допринети подигнутој свести запослених. Много би ефектније било да се подигнута свест запослених мери кроз резултате њиховог рада који за циљ имају неки облик идентификовања и адресирања корупције. Такође је потребно прецизније дефинисати фреквенцију, број или обим планираних спроведених обука, као и специфицирати делове јавног сектора који ће бити укључени у овој фази спровођења активности из Акционог плана.

У односу на прву верзију документа додата је Мера 5.2 Подизање свести у судовима и јавним тужилаштвима о облицима, штетности и начинима пријављивања корупције

Лоше постављен индикатор резултата - да је ажуриран ГОДИШЊИ ПРОГРАМ ОБУКЕ Правосудне академије НАЈУ о спречавању корупције

Обуке се спроведе континуирано

Предлог: видети претходни

Мера 5.3 Подизање свести грађана о облицима, штетности и пријављивању корупције у јавном сектору, јавним предузећима и предузећима у власништву локалне самоуправе

У првој верзији документа ова мера је имала два конкретнија индикатора: догађаји за грађане и емисије на јавном сервису, у садашњој верзији документа су та два индикатора замењена са Спроведена кампања за грађане о облицима, штетности и пријављивању корупције, јединица којом се мери испуњеност индикатора је ДА/НЕ

За обуке за ученике у школама је такође јединица којом се мери испуњеност индикатора ДА/НЕ

Наредни индикатор за ову меру је Процент грађана спремних да пријаве корупцију, који као извор наводи Извештај о спровођењу националне стратегије и поставља јединицу којом се мери испуњеност

са 29% (2021) на 33% (2024), односно увећање од 4% за три године.

Последњи индикатор је: Сprovedено ширење свести код грађана о надлежностима Сектора унутрашње контроле МУП-а и начинима на које може да се пријави корупција путем дистрибуције летака, испуњеност се мери са ДА/НЕ

Предлог: Потребно је детаљније дефинисати шта тачно подразумева „кампања за грађане“ (на који начин ће бити спроведена, путем којих медија или средстава и сл.) као и одредити јасне квантификоване јединице мере који ће мерити успешност спровођења овог индикатора/показатеља (да ли је у питању само једна кампања у одређеном трајању, па у складу са тиме навести период или ће у оквиру кампање бити више сегмената, па у складу са тиме навести њихов број и фреквенцију и др).

Претходно наведено важи и за индикатор/показатељ за „обуке за ученике у школама“, додатно навести и циљну групу – које ученике, у којим школама, на ком образовном нивоу и сл.

Потребно је да се за индикатор/показатељ „Процент грађана спремних да пријаве корупцију“ наведу конкретни извори провере испуњености индикатора/показатеља, нпр. истраживање xxx, као и да се повећа циљани проценат грађана у 2024. години, будући да овако мала разлика у резултатима (од 4%) може да буде резултат варијација услед околности или непрецизности истраживања а не конкретно производ спроведених мера.

Потребно је да се за индикатор „Сprovedено ширење свести код грађана о надлежностима Сектора унутрашње контроле МУП-а“ осмисли ефикаснија мера од информисања грађана путем летака, будући да се у оквиру овог индикатора/показатеља треба радити и на креирању поверења грађана у институције, односно конкретно на Сектор унутрашње контроле МУП. У складу са тиме потребно је одредити квантификоване јединице мере који ће омогућити да се оцени и успешност спроведених мера а не само њихова испуњеност, у односу на опцију ДА/НЕ.

Додатна запажања у вези са активностима које су везане за локалну самоуправу

Генерална примедба: Предложене мере и активности у Акционом плану за спровођење Националне стратегије не одражавају налазе из секторских извештаја током рада на Нацрту, али ни саме наведене ризике из предложене Стратегије.

У Стратегији је наведено: Значајан број јединица локалне самоуправе нема усвојен акт односно процедуру којом регулише одржавање јавних расправа о предлозима или нацртима аката, односно документима јавних политика које припремају органи локалне самоуправе, нити успостављену обавезу објављивања предлога и сугестија који стигну у току јавне расправе на интернет презентацијама. Потребно је изменити прописе како би се превазишао утврђени ризик.

Акциони план не предвиђа меру која би обавезала ЈЛС да регулише и редовно спроводи јавне расправе.

Предлог: ЈЛС треба да донесу посебне одлуке о јавним расправама, да спроводе јавне расправе о предлозима аката, односно документима јавних политика и објављују предлоге и примедбе који пристигну током јавне расправе.

У Стратегији је наведено: Један од идентификованих ризика представљају недовољно јасно прописани услови и критеријуми за избор и именовање на позиције руководиоца у јавним службама и другим организацијама које локална самоуправа оснива или финансира, што оставља широка дискрециона

овлашћења. Додатни изазов представља разрешење јавног функционера у случају иницијатива за разрешење на основу извршних и коначних одлука надлежних органа због повреда закона.

Акциони план не разрађује овај ризик кроз мере, односно нема ни једне активности која обавезује ЈЛС да пропише и објави услове и критеријуме, да рад комисија које спроводе критеријуме буде потпуно јаван, као и сва документа која настану у раду. Такође, не разрађује кроз мере и активности уочени проблем непоштовања одлука надлежних органа због повреда закона.

Предлог: у Акционом плану би требало предвидети мере и активности за решавање ових проблема.

У Стратегији је наведено: Уочено је да ниво локалне самоуправе није на истом нивоу отворености и транспарентности рада као централне институције и државна управа, као и у погледу укључивања грађана.

Акциони план не предвиђа ни једну меру или активност за ЈЛС у оквиру Посебног циља 3: Унапређење транспарентности.

Предлог: ЈЛС треба да буду обавезане да објављују све материјале за седницу Скупштине на својим званичним интернет презентацијама, најмање 7 дана пре одржавања седнице (како би заинтересована јавност могла да достави своје предлоге и примедбе). Такође, треба да објављују документа настала у раду радних тела и комисија.

У Стратегији је наведено: Када су у питању јединице локалне самоуправе, и јавна предузећа већина јединица нема интерни акт који уређује управљање сукобом интереса запослених. Такође, чланови комисија које спроводе поступак отуђења, уступања на коришћење, давања у закуп јавне својине не потписују изјаву да немају приватни интерес у вези са подносиоцем захтева.

Акциони план не предвиђа ни једну меру или активност за ЈЛС која се односи на управљање сукобом интереса.

Предлог: Уношење мера и активности за решавање описаних проблема.

У Стратегији је наведено: Посебна пажња потребно је да буде усмерена на ризичне области као што су јавне финансије, јавне набавке, локална самоуправа, финансирање политичких активности.

Акциони план не предвиђа ни једну меру или активност за ЈЛС која се односи на подизање свести грађана о облицима, штетности, и начинима пријављивања корупције у ЈЛС и предузећима у власништву локалне самоуправе.

Закључак: ЈЛС су потпуно изостављене у Акционом плану, нису обавезане ни са једном активности. Такође, потпуно су изостављени Локални антикорупцијски планови и рад на повећању партиципације и укључивања грађана у рад ЈЛС и одлучивање. Потребно посветити већу пажњу успостављању и функционисању локалних радних тела задужених за праћење спровођења корупције.

Посебно о праћењу спровођења Стратегије и Акционог плана

Радна група није расправљала о деловима Стратегије које се односе на праћење спровођења.

Планирано је успостављање радне групе која би била надлежна за координацију спровођења, као радно тело Владе. Предвиђено је да би ово радно тело дефинисало закључке и препоруке надлежним институцијама и шестомесечно извештавало Владу о спровођењу. С друге стране, Закон о спречавању корупције предвиђа праћење реализације стратешких аката у области борбе против корупције од стране Агенције за спречавање корупције и извештавање Народне скупштине. Било би целисходно обавезати радно тело Владе да се стара и о отклањању недостатака које је утврдила Агенција у својим извештајима. Такође, из актуелног предлога се не види на који начин и којом динамиком ће поједини обвезници извештавати Агенцију о спроведеним активностима.

Читав концепт праћења спровођења би такође требало преиспитати у светлу препоруке да Стратегију усвоји Народна скупштина. У том смислу, било би умесно предвидети обавезу да се извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана разматра на посебним седницама надлежних скупштинских одбора, те да се тим поводом организују јавна слушања.

Планирано је да први Акциони план важи само 15 месеци, а наредни три године, што није логично. Као основ за предност краткорочног планирања наведено је искуство са Оперативним планом. Међутим, главни разлози релативне успешности Оперативног плана јесу његова неамбициозност и чињеница да ни једна активност није била уврштена у Оперативни план уколико се са тиме није сагласила институција чији су представници учествовали у изради, без обзира на стварне потребе ефикасније борбе против корупције. Штавише, у припреми Оперативног плана нису ни учествовале све релевантне институције (нпр. за област јавних набавки су учествовали само представници Канцеларије за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права).

Додатно, имајући у виду лоша искуства из примене досадашњих планских докумената, требало би размотрити увођење додатних механизма одговорности (ова питања нису била разматрана од стране Радне групе). Нека од могућих решења би била покретање поступка за утврђивање одговорности руководиоца надлежне институције за спровођење активности, у случају неподношења извештаја о спровођењу или неспровођења активности које није било последица објективних препрека.