



BRZA

REAKCIJA



Nova Strategija borbe protiv korupcije: čemu služi i zašto ne radi?

Beograd, septembar 2023.



Zašto je Strategija potrebna i šta je bilo pogrešno u njenoj izradi?

Postoje snažni pokazatelji da je donošenje nove Strategije za borbu protiv korupcije u Srbiji, o čijem je predlogu [javna rasprava](#) trajala do 5. septembra 2023. godine, manje plod dugotrajnog i brižljivog razmatranja dosadašnjih i budućih javnih politika u ovoj oblasti, a više želje da se čitav posao okonča pre nego što bude bio zaključen novi Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije.

U prethodnom [Izveštaju](#) EK, koji je objavljen u jesen 2022, konstatovano je da „Srbija tek treba da pripremi novu strategiju za borbu protiv korupcije i akcioni plan, i uspostavi efikasan koordinacioni mehanizam kako bi se operacionalizovali ciljevi politike u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem, i temeljno rešavalo pitanje korupcije“. Kao jedan od tri ključna zadatka navodi se „priprema, usvajanje i početak sprovođenja nove strategije za borbu protiv korupcije, podržane uverljivim i realističnim akcionim planom, kao i efikasnim mehanizmom koordinacije“. Preostale dve ključne preporuke odnose se na ispunjenje preporuka GRECO i na unapređenje gonjenja korupcije, naročito one na visokom nivou.

Srbija nema nacionalni antikorupcijski planski dokument već gotovo pet godina. Prethodna Antikorupcijska strategija [usvojena](#) je u Narodnoj skupštini 1. jula 2013, na talasu predizbornih obećanja nove vladajuće stranke, koja je borbu protiv korupcije uzela kao okosnicu svojih kampanja, i uz veliku promociju. Ona je gotovo neprimetno istekla 31. decembra 2018. Akcioni plan za njeno sprovođenje, [usvojen](#) krajem avgusta 2013, u velikoj meri ostao je neostvaren ili nije bilo moguće nesumnjivo utvrditi koji su rezultati sprovedenih aktivnosti. Agencija za borbu protiv korupcije (sada: Agencija za sprečavanje korupcije) redovno je [izveštavala](#) Narodnu skupštinu o prikupljenim podacima i o svojim zaključcima vezanim za ostvarenje planskih dokumenata. Skupština o tim izveštajima nije raspravljala, čak ni nakon što je prošao petogodišnji period važenja ovih planskih dokumenata.

Iako ova Strategija sada figurira kao jedan od ključnih prioriteta za evropske integracije Srbije, paradoksalno je da su prethodni planski dokumenti na svojevrsan način bili žrtva upravo ovog procesa. Naime, Akcioni plan iz 2014. „revidiran“ je 30. juna 2016, nakon usvajanja [Akcionog plana za Poglavlje 23](#) (AP 23) pregovora Srbije i EU. Taj dokument je vidno tretiran kao važniji od akcionih planova koje je usvojila Vlada Srbije i za njega su uspostavljeni posebni kanali izveštavanja i praćenja. U AP 23 uključene su brojne aktivnosti iz prvobitnog (nacionalnog) antikorupcijskog plana i u praksi im je dat prioritet. Vremenom se ispostavilo da su obveznici sve manje marili i za ispunjenje „evropskog“ Akcionog plana, pa je i on u velikoj meri ostao neispunjen i pored revizije iz 2020, koja se najvećim delom odnosila na pomeranje rokova.

Koalicija prEUgovor, a naročito organizacija „Transparentnost Srbija“, kao njena članica sa relevantnom ekspertizom, [istrajno se zalagala](#) za donošenje

nacionalnog strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije, bez obzira na preuzete obaveze u oblasti EU integracija. Razlozi su višestruki. Planiranje borbe protiv korupcije isključivo kao dela EU integracija šalje pogrešne signale građanima – kao da borba protiv korupcije uopšte ne bi bila potrebna ili kao da ne bi bilo potrebno da se ona osmišljava da nismo na evropskom putu. Pored toga, prilikom formulisanja prelaznih merila, do čijeg ostvarivanja bi trebalo da dovede AP za Poglavlje 23, obuhvaćene su samo neke od oblasti u kojima Srbija treba da se bori protiv korupcije. To dalje znači da bi u odsustvu nacionalnog planskog dokumenta, sve i da je „evropski“ bio potpuno ispunjen, neki od bitnih problema ostali nerešeni.

Početak izrade nove Strategije je odlagan. Njeno donošenje je prvi put planirano u okviru [Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika](#) s kraja 2021. Tada je bilo planirano da se Radna grupa za izradu nove Strategije formira u prvom kvartalu 2022, ali je ona [počela](#) sa radom tek marta 2023. Već i sama najava pisanja Strategije, koja je učinjena u Operativnom planu, predstavljala je suvišan korak – sa tim poslom je moglo da se krene još 2021, uporedo sa izradom samog Operativnog plana za pojedine oblasti. Umesto toga, Vlada se opredelila da Operativni plan, kako se u njemu navodi, bude „glavna osnova za izradu nove ambiciozne nacionalne strategije“, odnosno da „premosti period između dosadašnjih planskih dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije i buduće nacionalne strategije“.

Radna grupa, kojom predsedava državna sekretarka u Ministarstvu pravde, okuplja deset članova iz pravosuđa, devet iz nevladinih organizacija ili privatnog sektora, dok ostali članovi predstavljaju resorna ministarstva, Vladu Srbije i nezavisne državne organe. Za razliku od pre deset godina, kada je rađena prethodna Strategija, Agencija za sprečavanje korupcije sada nije bila deo Radne grupe, već samo posmatrač. Uloga međunarodnog [projekta](#) bila je veoma velika, jer su konsultanti izradili opis stanja u oblasti prevencije i represije korupcije, kao i predlog oblasti koje treba da budu obuhvaćene i pre prvog sastanka Radne grupe. Angažovani konsultanti su zatim vodili rad podgrupa koje su utvrđivale rizike po oblastima da bi na kraju izradili i prve nacрте Strategije i Akcionog plana, koje je Radna grupa razmatrala od 1. do 3. avgusta 2023. godine.

Iako analize rizika za pojedine oblasti (koje nisu objavljene) sadrže brojne kvalitetne nalaze i preporuke, predlozi Strategije i Akcionog plana, kao krajnji produkti, veoma su daleko od toga da pruže celovit odgovor na probleme suzbijanja korupcije u Srbiji u ovom trenutku. Ova glavna manjkavost se u velikoj meri može pripisati neadekvatnoj izradi dokumenata, uključujući u to i sledeće:



1. parcijalni pristup prilikom izrade, gde su analize rizika rađene samo za pojedine tematske oblasti, a ne i za sistem u celini, usled čega su na sličan način definisane i aktivnosti;
2. istovremena izrada Strategije i Akcionog plana, što ostavlja nedovoljno vremena za izradu i razmatranje svakog od dokumenata, usled čega Radna grupa nije ni odlučivala o nekim od najbitnijih pitanja (npr. opšti cilj Strategije, opis stanja);
3. predlozi izneti na javnu raspravu nisu u punoj meri bili plod odlučivanja Radne grupe, već ih je nakon sastanka i dostavljanja pisanih komentara formulisalo Ministarstvo pravde (možda u saradnji sa konsultantima).

Ko treba da usvoji Strategiju?

Predlog koji je iznet na javnu raspravu predviđa da Strategiju usvoji Vlada Srbije.

Postoji nekoliko razloga da ovu Strategiju, umesto Vlade, usvoji Narodna skupština. Prvi se odnosi na kontinuitet sa dosadašnjom praksom. Obe ranije antikorupcijske strategije u Srbiji (2005. i 2013) usvajao je parlament. To nije bila preovlađujuća praksa kada je reč o strateškim dokumentima ni prethodnih decenija, ali je bilo ispravno procenjeno da je pravo mesto da se raspravlja o pravcu borbe protiv korupcije upravo najviše predstavničko telo.

Drugi, još bitniji razlog, jeste suštinski. Kada strategiju usvaja izvršna vlast, ne postoji osnov da se u njoj predvide bilo kakve obaveze za zakonodavnu ili sudsku vlast, za predsednika Republike ili za nezavisne državne organe, a za uspešniju borbu protiv korupcije i to je neophodno. Primera radi, ranije antikorupcijske strategije i prateći akcioni planovi predviđali su da Skupština ima obavezu da razmatra izveštaje nezavisnih državnih organa i donošenje zakona, a u novom planskom dokumentu bi, između ostalog, bilo potrebno utvrditi obavezu Narodne skupštine da unapredi Kodeks ponašanja i njegovu primenu, te da objavi pojedine podatke o svom radu (npr. o lobiranju).

Najzad, kada se ima u vidu da je **Zakonom o sprečavanju korupcije** propisano da Agencija o sprovođenju ovog dokumenta izveštava Narodnu skupštinu (a ne Vladu), očigledno je da bi najlogičnije rešenje bilo da parlament i usvaja ovaj akt.

Kao protivargument se navodi da **Zakon o planskom sistemu Republike Srbije** iz 2018. propisuje da strategije donosi Vlada, osim kada je drugačije propisano posebnim zakonom (član 38, st. 1). Međutim, istim tim zakonom je pojam strategije vezan za „javne politike utvrđene propisom Vlade“ (član 11. st. 1). Taj propis je, u stvari, **Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju**

pojedinačnih dokumenata javnih politika, čiji **Prilog 11** izlistava „oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika“. Među ovim oblastima se ne navodi „borba protiv korupcije“. Drugim rečima, bez obzira na namere donosilaca Zakona o planskom sistemu da prioritet prilikom donošenja strategija daju Vladi, ne može se smatrati da postoji pravna prepreka da ovu konkretnu strategiju usvoji Narodna skupština. Ona je na to i ovlašćena (bez ograničenja oblasti na koje bi strategija mogla da se donosi) i članom 8 **Zakona o Narodnoj skupštini**.

Opis stanja ne odražava suštinu problema

Deo Strategije u kom su predstavljeni opis stanja i ciljevi koje Strategija treba da ostvari ne odražava u potpunosti suštinu stvari. U nastavku se nalaze odabrani delovi teksta koje je predložila organizacija „Transparentnost Srbija“, članica koalicije prEUgovor, a koji nisu uključeni u predlog (i za koje Strategija i Akcioni plan ne nude adekvatna rešenja):

Da bi prevencija i borba protiv korupcije imale efekta, pravni sistem mora da bude usklađen, a odredbe propisa koje se odnose na sprečavanje ili borbu protiv korupcije treba da budu osmišljene tako da vode postizanju tog cilja. To, između ostalog, znači da propisi treba da urede sve bitne odnose, a ne da ostavljaju pravne praznine, da budu jasni, a ne da ostavljaju prostor za različita tumačenja, da budu koncipirani tako da diskreciju u primeni pravila smanje samo na nužni nivo, da obezbede adekvatan nivo javnosti rada i nadzora nad sprovođenjem pravila, kao i da sadrže odvrcajajuće sankcije u slučaju da su pravila povređena.

Specifične antikorupcijske propise treba osmišljavati tako da odgovore na uočene systemske nedostatke, koji omogućavaju ili olakšavaju korupciju, kao i to da ona ne bude otkrivena ili da ne bude odgovarajuće kažnjena.

Primena antikorupcijskih propisa mora se redovno analizirati kako bi se utvrdili efekti i eventualni izazovi tokom primene. Uređenje normativnog okvira za borbu protiv korupcije podrazumeva ne samo rad na unapređenju postojećih propisa i donošenju novih, već i rad na tome da se preduprede štetne izmene, koje bi narušile postojeći sistem zaštite od korupcije, kroz ukidanje postojećih propisa i pojedinih normi iz tih propisa, donošenje propisa koji su prilagođeni pojedinačnim interesima, narušavanje jedinstva pravnog sistema pojedinačnim zakonima nasuprot sistemskim, donošenje arbitrarnih autentičnih tumačenja i slično.

Sistem za borbu protiv korupcije na normativnom nivou može se unaprediti na nekoliko načina:

1. jačanjem sistema za identifikovanje i otklanjanje koruptivnih rizika u novim propisima;
2. prekidom prakse kojom se donose propisi samo za jedan slučaj ili za ograničeni broj slučajeva, a kojima se narušava uspostavljeni pravni sistem u datoj oblasti;



3. rešavanjem uočenih problema značajnih za prevenciju i represiju korupcije donošenjem novih, izmenama, dopunama ili ukidanjem postojećih propisa, na osnovu preporuka međunarodnih i domaćih institucija i sprovedenih analiza.

Izmene Ustava Republike Srbije iz 2022. bile su ograničene samo na oblast pravosuđa. S druge strane, uočena je potreba da se prilikom sledeće ustavne reforme razmotre i druga pitanja, koja su značajna za unapređenje pravnog okvira za borbu protiv korupcije. To uključuje, između ostalog, i sledeća pitanja: status narodnih poslanika; obim imuniteta javnih funkcionera kada je reč o koruptivnim krivičnim delima; definisanje koncepta sukoba interesa i ujednačavanje normi o sukobu interesa i nespajivim funkcijama; način osnivanja i status nezavisnih državnih organa; čvršće garancije javnosti rada državnih organa; garancije za jedinstvo pravnog poretka; uvođenje ograničenja radi zaštite javnih sredstava prilikom preuzimanja obaveza i zaključivanja međudržavnih sporazuma.

U vezi sa otkrivanjem, gonjenjem i kažnjavanjem korupcije, najveći problem predstavlja velika razlika između broja stvarnih i otkrivenih slučajeva, kao i nedovoljna proaktivnost u istraživanju koruptivnih krivičnih dela, što se naročito ogleda u činjenici da veliki broj argumentovanih sumnji na korupciju, koje su iznete u javnosti, ostaje neispitan. Iako se ovaj problem može prevashodno rešavati unapređenjem prakse rada represivnih državnih organa, o tome treba voditi računa i prilikom unapređenja propisa kako bi se stvorio adekvatan osnov za njihovo postupanje.

Šta će biti menjano u antikorupcijskim propisima?

Krupan nedostatak predloga koji su izneti na javnu raspravu jeste to što nisu dovoljno vidljivi pravci i proces unapređenja propisa, čak i onda kada su identifikovani pojedini akti koje treba menjati. Tipično rešenje koje se predviđa u predlogu Akcionog plana jeste izrada analize potreba za izmene propisa, nakon čega bi, polazeći od nalaza analize, bio izrađen nacrt izmena i dopuna akta. Pritom, oblasti koje bi morale da budu obuhvaćene analizom (uz mogućnost da ona bude šira), odnosno budućim izmenama zakona nisu utvrđene.

Ovakav pristup nije opravdan i dovodi do gubitka dragocenog vremena. Naime, u brojnim oblastima već postoje analize koje ukazuju na manjkavosti propisa, a o tome je bilo dosta reči i tokom pripreme same Strategije, u okviru rada tematskih podgrupa. Stoga, nema razloga da se sa izmenama zakona čeka, posebno u vezi sa problemima koji su već uočeni. Rad na izmenama zakona može početi odmah, uz mogućnost da se uporedo sa tim rade dodatne analize, koje bi ukazale na nove probleme, koje bi takođe trebalo rešavati.

Pored gubitka vremena, jasno se nazire još jedan problem – nedovoljna transparentnost i participativnost prilikom izrade analiza. Iz trenutnog Predloga akcionog plana nije vidljivo ko bi radio analize potreba za izmene

propisa, ko bi sve u taj postupak bio uključen, niti u kojoj meri bi zainteresovana stručna javnost mogla da utiče na obuhvat i sadržinu. Zašto je ovo važno? Ako će buduće izmene propisa biti zasnovane na analizama, javnost u tome ne može učestvovati tek u potonjoj fazi, kada se nacrt izmena i dopuna zakona iznese na javnu raspravu, jer tada može biti prekasno i predlozi mogu biti odbijeni iz formalnih razloga, budući da se odnose na pitanja koja nisu obuhvaćena nacrtom. Štaviše, ukoliko analiza potreba izrodi zaključak da „nije potrebno menjati propis“, nikakve javne rasprave neće ni biti.

Primena ranijih planskih dokumenata, koji su sadržali slično definisane aktivnosti, obiluje primerima loše prakse, koji daju puno razloga za brigu. Kada analizu rade predstavnici organa vlasti (npr. ministarstvo ili drugi organ koji je nadležan da nadzire primenu zakona), postoji rizik da neće biti označeni oni problemi koji se odnose na neadekvatan nadzor ili da neće biti uočen značaj onoga što tišti privredu, udruženja i građane. Kada se prilikom analize kao osnova uzimaju postojeće preporuke međunarodnih organizacija ili usaglašavanje sa standardima EU, rizik je da neće biti obuhvaćena pitanja koja nisu deo preporuka ili standarda. Samo naizgled stvari stoje nešto bolje kada analizu priprema spoljni konsultant. Rad ili čak i odabir takvih konsultanata treba da potvrde predstavnici institucije korisnika, usled čega postoje podsticaji da se tokom analize zanemare problemi i predlozi za njihovo rešavanje ukoliko im se protive predstavnici državnih organa. Tako, u ishodu, aktivnost iz Akcionog plana može biti potpuno sprovedena, a da pritom ne dođe do suštinske promene.

Da bi ovi problemi bili prevaziđeni, predlažemo da proces izrade analiza bude otvoren, da organ ili konsultant koji bude angažovan za izradu analize mora da razmotri sva pitanja na koja ukažu predstavnici zainteresovane javnosti, ali i da se naknadno o izrađenim analizama otvori rasprava, pre nego što one posluže kao osnov za izradu izmena i dopuna zakona. Pored toga, prilikom izrade analize normi potrebno je, pored onog ko će biti nosilac posla (najčešće resorno ministarstvo), predvideti i adekvatnu ulogu svih drugih državnih organa i tela. To se pre svega odnosi na Agenciju za sprečavanje korupcije i Savet za borbu protiv korupcije Vlade Srbije, koji bi mogli da doprinesu kvalitetu analiza u svim oblastima.

Neadekvatno je planirano jačanje kapaciteta državnih organa

Predlog Akcionog plana obiluje aktivnostima koje se odnose na jačanje kapaciteta pojedinih državnih organa. Krajnje je neadekvatno da se u planskom dokumentu predviđa popunjavanje broja radnih mesta *na osnovu postojećih akata o sistematizaciji*. Reč je, dakle, o kadrovskim potrebama koje su odavno uočene, ali nisu realizovane. Planski dokument može da predvidi promene broja zaposlenih i angažovanih lica ukoliko one treba da uslede nakon dobijanja novih nadležnosti ili nakon analize



koja pokazuje da je to potrebno u okviru postojećih nadležnosti, na primer, ako analiza pokaže da bi organ trebalo da planira i sprovede značajno veći broj kontrola.

Tu dolazimo do ključnog problema postojećih predloga Strategije i Akcionog plana. Da bi jačanje kapaciteta državnih organa za suzbijanje korupcije moglo adekvatno da se planira, moraju se prethodno postaviti što precizniji ciljevi njihovog rada, kojih u ovom trenutku nema. Takvi ciljevi su postojali u Akcionom planu iz 2013. godine, ali je njihova mana bila nedovoljna ambicioznost (npr. uvećanje broja uočenih ili kažnjenih nepravilnosti za 30% tokom petogodišnjeg perioda). Poučeni tim iskustvima, smatramo da bi bilo neophodno da se, na primer, kapaciteti javnog tužilaštva planiraju ne samo na osnovu postojećeg broja predmeta (prijavljenih krivičnih dela sa elementom korupcije) već i na osnovu potrebe da javno tužilaštvo proaktivno ispita sve one slučajeve sumnji na korupciju, koji su uz argumente izneti u javnosti. Slično tome, nema mnogo smisla procentualno planirati jačanje kapaciteta Agencije za sprečavanje korupcije ili Kancelarije za javne nabavke (primer važi i za sve druge državne organe) u odnosu na postojeći broj

zaposlenih, već u odnosu na potrebu da, na primer, u 2024. ispitaju duplo više izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera ili da nadgledaju određeni procenat postupaka javnih nabavki.

Nedovoljno ambiciozni ciljevi

Za razliku od nedovoljno preciznih pokazatelja uspešnosti na nivou pojedinih aktivnosti, postoje objektivna merila na nivou opšteg cilja Strategije. Kao jedno od merila za ocenjivanje uspešnosti sprovođenja Strategije u celini („pokazatelj uticaja“) predložen je kompozitni Indeks percepcije korupcije *Transparency International*, koji već duže od dve decenije redovno pruža podatke za Srbiju. Poslednja objavljena vrednost ovog indeksa je 36 (za 2022), što je najlošiji rezultat u periodu od kada se indeks izražava na skali od 0 do 100 (od 2012). U predlogu Strategije i Akcionog plana predloženo je da za 2028. taj indeks bude unapređen na 38. Koliko je to neambiciozno rečito govori činjenica da je **trenutni globalni prosek** 43, a da je prosek evropskog kontinenta 57, dok prosek EU, čiji član Srbija želi da postane, iznosi 64.



- Nacionalnu Strategiju za borbu protiv korupcije treba da usvoji Narodna skupština, a tek bi potom Vlada Srbije, na osnovu usvojene Strategije, trebalo da usvoji konačnu verziju Akcionog plana.
- Strategija i Akcioni plan treba da se bave i onim pitanjima koja su sada izostavljena, jer se odnose na nadležnosti organa izvršne vlasti, što podrazumeva bitne dopune postojećih predloga ovih akata.
- Strategija i Akcioni plan treba da pokažu jasno opredeljenje za otklanjanje svih do sada poznatih manjkavosti pravnog sistema za borbu protiv korupcije (npr. nedovoljna usklađenost, pravne praznine, diskrecija u primeni pravila, odsustvo analiza rezultata primene, štetne izmene, narušavanje jedinstva pravnog sistema posebnim zakonima, arbitrarna autentična tumačenja).
- Kada je reč o represiji korupcije, naglasak treba da bude na proaktivnosti, to jest na ispitivanju svih argumentovanih sumnji na korupciju, kao i na sponi represije i prevencije (otklanjanje nedostataka u sistemu, koji su uočeni na osnovu otkrivenih slučajeva korupcije).
- Strategija i Akcioni plan treba da predvide razmatranje potrebe za dopune Ustava Srbije.
- Kad god su neki problemi u propisima već uočeni, treba bez odlaganja početi proces izmena i dopuna antikorupcijskih zakona.
- Proces izrade analiza koje se predviđaju pre izmene zakona mora biti potpuno otvoren za javnost.
- Jačanje kapaciteta državnih organa treba planirati pre svega u odnosu na potrebu da odgovore novim zadacima i povećaju obim svojih aktivnosti.
- Za ciljeve Strategije, kao i za pojedine aktivnosti u Akcionom planu, treba odrediti ambicioznije „mete“ kako bi se makar pokušalo da primena ovih planskih dokumenata značajno unapredi stanje u oblasti borbe protiv korupcije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24.

Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs


Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs

Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.



Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

 www.preugovor.org

 [prEUgovor](#)

 [prEUgovor](#)

