

# ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU NACIONALNE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Procena realizacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine za oblasti: „Pravosuđe“, „Policija“, „Prevenција korupcije“ „Sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem Strategije“ i „Preporuke“ od 6. decembra 2014. do 26. januara 2016. godine.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)  
Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije (UTS)  
Balkanska istraživačka mreža Srbija (BIRN)

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)  
[www.uts.org.rs](http://www.uts.org.rs)  
[www.birnsrbija.rs](http://www.birnsrbija.rs)

**ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU  
NACIONALNE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV  
KORUPCIJE**

**Izdavači**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5, Beograd  
Tel: 011 3287 226  
www.bezbednost.org  
office@bezbednost.org

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih  
tužilaca Srbije  
Resavska 16, Beograd  
Tel: 011 3031 909  
www.uts.org.rs  
office@uts.org.rs

Balkanska istraživačka mreža Srbija  
Kolarčeva 7, Beograd  
Tel: +381 11 40 30 316  
www.birnsrbija.rs  
office.serbia@birn.eu.com

**Autori**

Marina Matić, Saša Đorđević, Dunja Tasić,  
Tanja Maksić

**Urednik**

Saša Đorđević

**Lektura**

Tatjana Hadžić Jovović

***Objavljivanje ovog izveštaja podržala je  
Agencija za borbu protiv korupcije  
sredstvima Ministarstva spoljnih poslova  
Kraljevine Norveške kroz projekat „Jačanje  
spoljnog nadzora u sprovođenju  
antikorupcijske strategije“. Stavovi i  
razmišljanja izneti u ovom izveštaju  
pripadaju autorima i ne izražavaju nužno  
stav Agencije za borbu protiv korupcije ili  
Kraljevine Norveške.***

Beograd, 2016.

<b>Lista skraćenica</b> -----	<b>5</b>
<b>UVOD</b> -----	<b>6</b>
<b>SAŽETAK</b> -----	<b>7</b>
<b>PRAVOSUĐE</b> -----	<b>9</b>
<b>Preporuke</b> -----	<b>9</b>
<b>Opis stanja</b> -----	<b>9</b>
<b>Procena realizacije antikorupcijskih ciljeva</b> -----	<b>10</b>
Ostvarena je puna nezavisnost, odnosno samostalnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima-----	10
Izbor, napredovanje i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija zasnovan su na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima-----	12
Razvijeno je efikasno i proaktivno postupanje prilikom otkrivanja i krivičnog gonjenja koruptivnih krivičnih dela-----	13
Unapređeno je materijalno krivično zakonodavstvo i usklađeno sa međunarodnim standardima-----	14
Uspostavljena je efikasna horizontalna i vertikalna saradnja, i razmena informacija policije, tužilaštva, sudstva, drugih državnih organa i institucija, regulatornih i nadzornih tela, kao i evropskih i međunarodnih institucija i organizacija-----	15
Uspostavljena je jedinstvena evidencija (elektronski upisnik) za krivična dela sa koruptivnim elementom, u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti-----	16
Ojačani su mehanizmi za prevenciju sukoba interesa u pravosudnim profesijama-----	16
Obezbeđeni su adekvatni resursi javnog tužilaštva i sudova za postupanje u slučajevima korupcije (jačanje kapaciteta)-----	16
Donesena je dugoročna strategija koja sveobuhvatno unapređuje pitanje finansijske istrage-----	17
<b>Procena realizacije aktivnosti</b> -----	<b>17</b>
<b>POLICIJA</b> -----	<b>25</b>
<b>Preporuke</b> -----	<b>25</b>
<b>Opis stanja</b> -----	<b>25</b>
<b>Procena realizacije antikorupcijskih ciljeva</b> -----	<b>26</b>
Ojačani su kapaciteti policije za sprovođenje istraga u krivičnim delima sa elementima korupcije-----	26
Ojačani su integritet i mehanizmi unutrašnje kontrole radi suzbijanja korupcije u sektoru policije-----	31

<b>Procena realizacije aktivnosti</b>	<b>36</b>
<b>PREVENCIJA KORUPCIJE</b>	<b>40</b>
<b>Preporuke</b>	<b>40</b>
<b>Opis stanja</b>	<b>40</b>
<b>Procena realizacije antikorupcijskih ciljeva</b>	<b>41</b>
Uspostavljena je analiza rizika od pojave korupcije tokom pripreme propisa	41
Sistem zapošljavanja i napredovanja u organima javne vlasti vrši se na osnovu kriterijuma i zasluga	42
Obezbeđena je transparentnost rada organa vlasti	43
Stvoreni su uslovi za aktivnije učestvovanje organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije	45
Stvoreni su uslovi za aktivnije učestvovanje privatnog sektora u borbi protiv korupcije	46
Narodna skupština prati sprovođenje zaključaka, odnosno preporuka koje je donela povodom izveštaja nezavisnih državnih organa	47
Proširene su i precizirane nadležnosti, te unapređeni kadrovski kapaciteti i uslovi rada Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državne revizorske institucije	47
Uspostavljena je efikasna i delotvorna zaštita uzbunjivača	48
Uspostavljen je sistem za sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u javnom sektoru	48
<b>Procena realizacije aktivnosti</b>	<b>49</b>
<b>SPROVOĐENJE I NADZOR NAD SPROVOĐENJEM STRATEGIJE</b>	<b>53</b>
<b>MEDIJSKI POLIGRAF</b>	<b>55</b>
<b>Uvod</b>	<b>55</b>
<b>Glavni nalazi</b>	<b>56</b>
<b>Metodološke napomene</b>	<b>57</b>
<b>Plasman tekstova</b>	<b>58</b>
<b>Tematski okvir</b>	<b>59</b>
<b>Definisanje medijske agende</b>	<b>60</b>

## Lista skraćenica

BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
BPMIS	Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom
CCJE	Konsultativno veće evropskih sudija
CROSO	Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja
DVT	Državno veće tužilaca
EU	Evropska unija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
OCD	Organizacije civilnog društva
Poverenik	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
SNS	Srpska napredna stranka
SUK	Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova
UN	Ujedinjene nacije
UTS	Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca
VSS	Visoki savet sudstva

Pred vama je drugi alternativni izveštaj, koji procenjuje realizaciju ciljeva odgovornih subjekata iz Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji (dalje: Akcioni plan za sprovođenje antikorupcijske strategije) u periodu od 6. decembra 2014. (kraj prvog perioda obuhvaćenog izveštajem) do 26. januara 2016. godine.<sup>1</sup>

Izveštaj sadrži pet odeljaka, u kojima je procenjena realizacija antikorupcijskih ciljeva i dat tabelarni pregled sa komentarima o sprovođenju mera i aktivnosti iz Akcionog plana. Na početku svakog odeljka date su preporuke za poboljšanje primene Akcionog plana. Procena realizacije akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za oblast „Preporuke” nije izvršena, s obzirom na to da mere i aktivnosti za ovu oblast nisu planirane. Za oblast „Sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem Strategije” dat je komentar jer nije bilo velikih promena u odnosu na prethodni period obuhvaćen izveštajem.

U ovom alternativnom izveštaju je, za razliku od prvog, analiziran sadržaj pisanih medija, što može da posluži kao jedna od referentnih tačaka prilikom procenjivanja ispunjenosti efekata dokumenta, odnosno prilikom procenjivanja inicijalno definisanih, a medijski posredovanih, prioriteta, planova i obećanja.

U izveštaju koji sledi nisu citirana pojedinačna mišljenja predstavnika organa državne uprave zbog čuvanja anonimnosti.

---

<sup>1</sup> Prvi alternativni izveštaj dostupan je na sledećoj adresi: <<http://goo.gl/LjjQ7>>.

Slabo se sprovodi Akcioni plan za sprovođenje antikorupcijske strategije za oblasti „Pravosuđe“, „Policija“, „Prevenција korupcije“ i „Sprovođenje i nadzor na sprovođenjem Strategije“. Takvo stanje ne odgovara potpuno obećanjima, najavama i ambicioznim planovima za budućnost, koje su imale političke elite u Srbiji u trenutku usvajanja antikorupcijske strategije pre više od dve godine. Tada su građanima data obećana o visokim standardima i zahtevima tokom sprovođenja antikorupcijske strategije, kao i o prevenciji korupcije i upravljanju rizicima.

U periodu od 6. decembra 2014. do 26. januara 2016. godine realizovano je 10 od 20 mera predviđenih Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije u zadatom roku za oblast „Pravosuđe“. Za 30 odsto mera rok je pomeren. Neophodna je dalja priprema Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca za sprovođenje budžeta. Normativni okvir za izbor, napredovanje i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija delimično je usvojen, dok izazov predstavlja praktična primena. Postoji mogućnost političkog uticanja na izbor i imenovanje tužilaca. Policija i tužilaštvo nisu dovoljno proaktivni, nedostaje im zajednički pristup tokom rada na slučajevima korupcije.

Za policijsku oblast realizovano je samo 10 odsto aktivnosti. Očekuje se da će tokom 2016. godine biti izvesnog napretka jer je usvojen novi Zakon o policiji. Napredak je načinjen u zaokruživanju strateškog i pravnog okvira rada policije na suzbijanju korupcije. Ipak, i dalje nisu ispunjeni uslovi za nesmetan protok informacija između organa za sprovođenje zakona, niti je izgrađen odgovarajući institucionalni okvir. Borba protiv korupcije je često zloupotrebljena zbog ostvarivanja političkih interesa. Nove antikorupcijske mere, kao što je test integriteta, koje su predviđene novim Zakonom o policiji, nisu zadovoljavajuće i precizno propisane.

Sprovođenje preventivnih aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije nije na visokom nivou. Pored toga, postoje mere koje su formalno ispunjene, ali to nije učinjeno u skladu sa indikatorima koje Akcioni plan predviđa. Nije moguće otkriti podatke koji govore o sprovođenju nekih aktivnosti. Zabunu unosi trostruki mehanizam koordinacije i nadzora nad sprovođenjem antikorupcijske strategije, koji čine Agencija za borbu protiv korupcije, Grupa za koordinaciju sprovođenja Strategije i Akcionog plana, kao i Koordinaciono telo za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije Vlade Republike Srbije. Zadaci i odgovornosti ovih tela nisu jasno podeljeni.

U prethodnom alternativnom izveštaju primećena je svojevrsna strateška zbunjenost zbog postojanja dva antikorupcijska akciona plana: prvi se odnosio na Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, a drugi na sprovođenje preporuka Evropske unije za poglavlje 23, koje se odnose i na borbu protiv korupcije. U tom trenutku javila se i dilema, ne samo kod onih koji prate realizaciju već i kod onih koji sprovode aktivnosti, povodom toga koji je tačan rok do kog antikorupcijska strategija bi trebalo da bude sprovedena. Ovaj problem je uočen, i to je dobro. Ministarstvo pravde i Agencija za borbu protiv korupcije pripremili su Radnu verziju izmenjenog i dopunjenog akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije, koja je usaglašena sa Akcionom planom za poglavlje 23, kao krovni dokumentom. Očekuje se da će ažurirani Akcioni plan, kad bude usvojen, otkloniti većinu nedostataka važećeg Akcionog plana. Ovi nedostaci proizlaze iz ambiciozno utvrđenih rokova, kao i iz toga što su

pojedini rokovi u Akcionom planu za poglavlje 23 i rokovi u Akcionom planu za sprovođenje antikorupcijske strategije drugačije definisani.

Prosečan medijski tekst o usvajanju antikorupcijske strategije izgledao je ovako: objavljen je u štampanim medijima, malog je formata i faktografski, oslonjen na institucionalne aktere i njihovu agendu, tematski je povezan sa najavama i planovima koji su u vezi sa glavnim rešenjima predloženim strategijom, uglavnom je pozitivno intoniran kada je reč o antikorupcijskim merama. Takav nekritički osvrt na antikorupcijsku strategiju sigurno je uticao i na kvalitet njenog sprovođenja.



## **PRAVOSUĐE**

### **Preporuke**

1. Neophodno je obezbediti finansijska sredstva iz budžeta ili iz međunarodne razvojne pomoći radi normalnog sprovođenja mera predviđenih Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije. Za realizaciju obuka posebno su važni specijalizacija i jačanje kapaciteta zaposlenih.
2. Potrebno je ojačati kapacitete VSS-a za sprovođenje budžetskih nadležnosti i izraditi analizu potreba za preuzimanje pune budžetske nadležnosti, koja sledi od 1. juna 2016. godine. Potrebno je zaposliti statističare koji bi analizirali podatke i definisali dalje smernice za rad zaposlenih.
3. Obavezno je izmeniti Zakon o državnom veću tužilaca radi prenošenja nadležnosti u budžetskim ovlašćenjima na DVT.
4. Neophodno je usvojiti akte kojima se uređuju kriterijumi, izbor i napredovanje nosilaca sudijske funkcije, odnosno kriterijumi i vrednovanje rada sudija.
5. Neophodno je otkloniti bilo kakav uticaj, ili nagoveštaj uticaja, na izbor i imenovanje tužilaca. Neophodno je isključiti Vladu iz izbora javnih tužilaca.
6. Neophodno je sprovesti sveobuhvatnu analizu realizacije novog Zakonika o krivičnom postupku, kao i dodatnih obaveza i radnji koje preduzimaju javni tužioci, kako bi se odredio potreban broj nosilaca javnotužilačke funkcije i obezbedila ravnomerna raspodela opterećenja tužilaštva i zamenika.

### **Opis stanja**

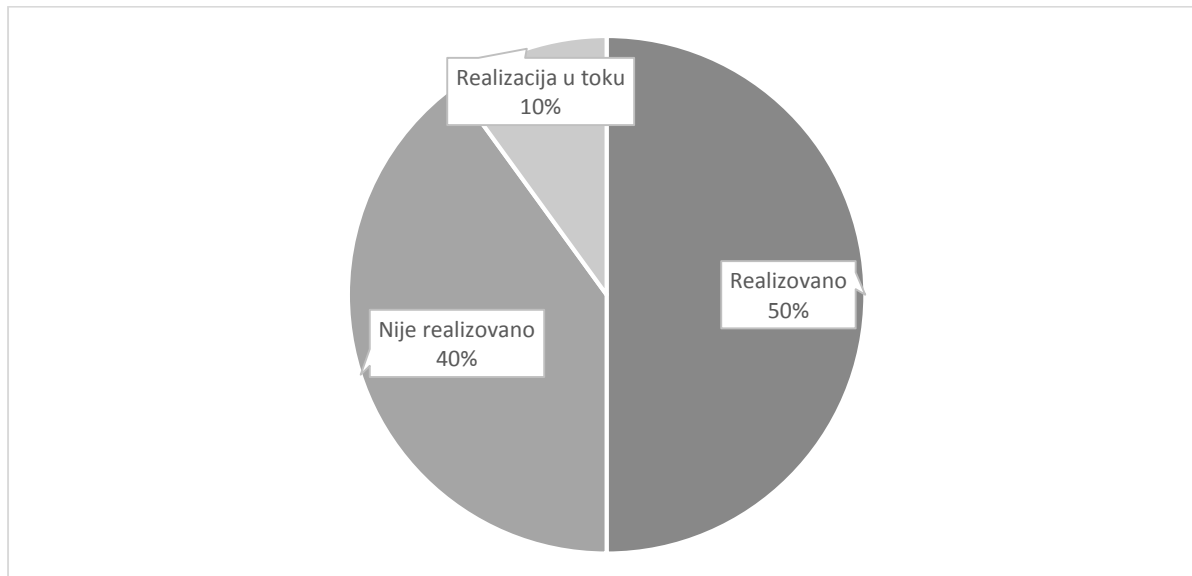
U periodu od 6. decembra 2014. do 26. januara 2016. godine realizovano je 10 od 20 mera predviđenih Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije u zadatom roku za oblast „Pravosuđe”. Pojedine mere je potrebno kontinuirano sprovoditi. Za 30 odsto mera rok je pomeren Akcionim planom za poglavlje 23 ili normativnim aktima.<sup>2</sup> Ova činjenica dovodi u pitanje izveštavanje o primeni Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za 2015. godinu, jer je Akcionom planom za poglavlje 23 za šest mera, od osam koje nisu realizovane, predviđen novi rok.

Tokom analize sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije uočene su određene pravilnosti. Način izveštavanja institucija i dalje je različitog kvaliteta i ne odgovara uvek na pitanje da li je aktivnost zaista realizovana. Kao i u prethodnom periodu obuhvaćenom izveštajem za 2014. godinu, više su bile sprovedene aktivnosti koje su imale podršku razvojnih agencija i donatora nego one koje nisu imale takvu podršku. Najzad, aktivnosti koje zahtevaju saradnju više institucija manje su realizovane od aktivnosti za čiju je realizaciju bila zadužena jedna institucija.

---

<sup>2</sup> Od dvadeset mera, pet je odloženo Akcionim planom za poglavlje 23, a jedna Zakonom o uređenju sudova.

**Grafikon 1: Status realizacije Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za oblast „Pravosuđe“**



U nastavku izveštaja predočena je procena realizacije ciljeva Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije kako bi se jasno utvrdilo da li je realizovanje pojedinih aktivnosti dovela do ostvarenja željenog cilja. Uz analizu ostvarenosti ciljeva dat je i tabelarni pregled ostvarenosti mera koje je prema Akcionom planu trebalo sprovesti tokom 2015. godine.

#### Procena realizacije antikorupcijskih ciljeva

Ostvarena je puna nezavisnost, odnosno samostalnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima

*Neophodna je priprema Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca za sprovođenje budžeta*

**Visoki savet sudstva još nema potrebne kapacitete da sprovedi budžetska ovlašćenja. Zakonski još nije obezbeđena nezavisnost Državnog veća tužilaca, kao ni njegova odvojenost od Ministarstva pravde.**

Ostvarenje budžetske nezavisnosti i odvojenosti budžeta pravosuđa od izvršne vlasti proizlazi iz Mišljenja br. 2 (2001) Konsultativnog veća evropskih sudija (CCJE) o finansiranju i upravljanju sudovima, sa osvrtom na efikasnost pravosuđa, kao i iz člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. U stavu 5 ističe se da „iako je finansiranje sudova deo državnog budžeta koji Ministarstvo finansija podnosi Parlamentu, ova finansijska sredstva ne bi trebalo da budu podložna političkim fluktuacijama. Odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donete uz strogo poštovanje nezavisnosti pravosuđa.“ Takođe, u Izveštaju EU za 2015. godinu navodi se da to što je nadležnost za

budžete sudova i tužilaštva podeljena između Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca sa jedne strane i Ministarstva pravde sa druge strane „onemogućava efikasnost u budžetskom upravljanju“<sup>3</sup>.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, koji je stupio na snagu 21. novembra 2013. godine, propisuje da Visoki savet sudstva od 1. juna 2016. godine preuzima sledeće nadležnost Ministarstva pravde: određivanje merila broja sudskog osoblja (član 57, stav 3), obavljanje poslova pravosudne uprave (člana 70, stav 2, 4 i 5), donošenje Sudskog poslovnika (član 74, stav 2) i nadziranje Sudskog poslovnika (član 75, stav 2).

Na VSS se prenose sledeći poslovi Pravosudne uprave, koji su povezani i sa nezavisnošću budžetskih ovlašćenja: davanje saglasnosti na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u sudu; predlaganje dela budžeta predviđenog za rashode za sudsko osoblje i za održavanje opreme i objekata, kao i raspodela ovih sredstava; predlaganje dela budžeta za investicije, projekte i druge programe vezane za rad pravosudnih organa; staranje o smeštajnim uslovima, opremanju i obezbeđenju sudova; nadzor finansijskog i materijalnog poslovanja sudova i VSS-a; uređenje i razvoj pravosudnog informacionog sistema, kao i razvoj i sprovođenje kapitalnih projekata i drugih programa za pravosudne organe.

Iz funkcionalne analize pravosuđa u Srbiji koju je izradila Svetska banka 2015. godine, zaključeno je da VSS „nema potrebne kapacitete i nije započeo planiranje sprovođenja nekih nadležnosti koje će preuzeti“. Na primer, VSS nema zaposlene statističare koji bi analizirali podatke i definisali smernice za nivo rada zaposlenih. Zaposleni u sektoru za ljudske resurse VSS-a uglavnom se fokusiraju na potrebe ljudskih resursa VSS-a i Administrativne kancelarije, što uglavnom podrazumeva obradu platnog spiska.<sup>4</sup>

Visoki savet sudstva je uz pomoć donatora i tehničke podrške preduzeo određene korake. Tako je instalirana aplikacija BPMIS, koja sudovima omogućava da svoje predloge finansijskih planova dostavljaju Visokom savetu sudstva u elektronskoj formi. Informacioni sistem za planiranje i upravljanje budžetom omogućava uvid u podatke koji se odnose na ljudske resurse, predmete u radu, stanje opreme i smeštajne kapacitete, što VSS-u omogućava da ima uvid u realne potrebe sudova. Takođe, projektna podrška je obezbeđivala i obuku zaposlenih u Sektoru za materijalno-finansijske poslove.

Međutim, Visoki savet sudstva nije pripremio dodatnu analizu potreba za preuzimanje pune budžetske nadležnosti od 1. juna 2016. godine, već je u izveštaju naveo da Administrativnoj kancelariji nisu potrebni dodatni ljudski resursi i oprema kako bi preuzeli punu budžetsku nadležnost.

Kada je reč o normativnim rešenjima za preuzimanje pune budžetske nadležnosti za javna tužilaštva, treba napomenuti da u Zakonu o javnom tužilaštvu i Zakonu o Državnom veću tužilaca ne postoje odredbe koje su identične odredbama vezanim za budžetsku nadležnost Visokog saveta sudstva. Umesto toga se strateškim dokumentima (kao što su: Nacionalna strategija reforme pravosuđa, Nacionalna strategija borbe protiv korupcije) i akcionim planovima, uključujući u to i Akcioni plan za

---

<sup>3</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/yjg3kn>>.

<sup>4</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/vaoemE>>.

poglavlje 23, predviđa da će ta nadležnost biti preneti na Državno veće tužilaca. Ovu pravnu prazninu potrebno je što pre rešiti i izmeniti Zakon o Državnom veću tužilaca kako bi se predvidelo prenošenje nadležnosti budžetskih ovlašćenja, kao i upravljanje javnim tužilaštvima od 1. juna 2016. godine.

Prema važećim normativnim rešenjima, DVT mora prethodno tražiti saglasnost Ministarstva pravde i za odluku o broju zamenika javnih tužilaca, dok to nije slučaj kada je reč o određivanju broja sudija. Ukoliko se nastavi u planiranom pravcu, neophodno je sprovesti analizu potreba Državnog veća tužilaca, povećati broj zaposlenih u Službi za planiranje i izvršenje budžeta javnih tužilaštava, te obučiti kadrove i nabaviti potrebnu opremu, uključujući u to i BPMIS aplikaciju.

Obuka zaposlenih u Administrativnim kancelarijama VSS-a i DVT-a zavisi od podrške donatora, jer stalne obuke svih korisnika u pravosudnom sistemu zahtevaju sredstva koja prevazilaze godišnji budžet Pravosudne akademije.

Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca redovno objavljuju godišnje finansijske izveštaje na svojim internet stranicama.

---

Izbor, napredovanje i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija zasnovan su na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima

---

*Normativni okvir je delimično usvojen, dok izazov predstavlja praktična primena*

**Nisu usvojeni akti koji uređuju izbor i napredovanje nosilaca sudijske funkcije, kao i vrednovanje rada sudija. Postoji mogućnost političkog uticanja na izbor i imenovanje tužilaca.**

Visoki savet sudstva usvojio je normativni akt kojim je regulisana odgovornost sudija, ali ne i akte kojima se uređuju kriterijumi izbora i proces izbora, kao i napredovanja nosilaca sudijske funkcije, odnosno kriterijumi vrednovanja i proces vrednovanja rada sudija. Tako je 2015. godine usvojen Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova. Time je prestao da važi Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija iz 2010. godine.

Pored toga, Visoki savet sudstva usvojio je i Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova. Ipak, njegova primena odložena je nakon analize rezultata testiranja u praksi i na osnovu mišljenja TAIEK eksperta, u kom je istaknuto da je pre primene neophodno izmeniti Zakon o sudijama kako bi se prekinula veza između vrednovanja rada sudija i disciplinskog postupka.

Kako bi se u potpunosti obezbedilo da izbor i razrešenje nosilaca pravosudnih funkcija budu objektivni i transparentni, neophodno je izmeniti Ustav. Tako se u Izveštaju o skriningu za poglavlje 23 navodi „da uloga Narodne skupštine u izboru i razrešenju sudija sa funkcije sadrži značajne nedostatke i da predstavlja pretnju zbog mogućeg političkog uticanja na sudstvo”. Sličan zaključak navodi se i u Izveštaju EU za 2015. godinu, u kom se ističe da „Ustav i zakoni omogućavaju politički uticaj”.

Usvojena su sva normativna akta značajna za regulisanje izbora, napredovanja i odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Tokom 2012. usvojen je Pravilnik o disciplinskom postupku i

disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (dodatno izmenjen 2013. i 2014). Zatim, tokom 2014. usvojen je Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, dok je tokom 2015. usvojen Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, kao i Odluka o sadržini i formi testa koji se polaže u postupku predlaganja kandidata za nosioce javnotužilačke funkcije. Pravilnik i Odluka objavljeni su na internet stranici Veća.

Međutim, i dalje je sporna praktična primena propisa, što je izazov za svaku državu u tranziciji. I Izveštaj EU za 2015. godinu ističe da sudska nezavisnost nije osigurana u praksi jer „ima prostora za političko uticanje prilikom izbora i imenovanja sudija i tužilaca”<sup>5</sup>.

Objavljaju se rang-liste kandidata, pripremaju se obrazložene odluke o izboru, ali se sam proces izbora dovodi u pitanje. Iako je u maju 2015. godine Državno veće tužilaca usvojilo Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, i dalje je sporno na koji način javnost doživljava postupak izbora javnih tužilaca, tužioca za organizovani kriminal i tužioca za ratne zločine. Činjenica da za pojedina javna tužilaštva nisu predloženi kandidati koji su bili najbolje plasirani na rang-listi Državnog veća tužilaca utiče na takvu percepciju.

Kako bi se ovaj problem izbegao u budućnosti, neophodno je izmeniti Zakon o javnom tužilaštvu, i to član 82, koji obavezuje Državno veće da predlaganje i izbor za javnotužilačku funkciju vrši na osnovu rang-liste, primenom kriterijuma i merila za ocenjivanje stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, ali ne i Vladu, koja predlaže kandidate Narodnoj skupštini.

Ukoliko ne bude uvedeno da rang-lista obavezuje i Vladu, biće upitna svrha izbora i ocenjivanja koje sprovodi Državno veće tužilaca. Ovaj stav izražen je i u Izveštaju o skriningu za poglavlje 23, gde se navodi da je „imajući u vidu hijerarhijsku strukturu tužilaštva, posebno problematično rešenje po kom republičkog javnog tužioca, šefove javnih tužilaštava i sve javne tužioce i zamenike javnih tužilaca na dužnost imenuje Narodna skupština”. Analogno ovoj preporuci, trebalo bi Vladu isključiti i iz izbora javnih tužilaca.

Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca povećali su transparentnost rada i redovno objavljuju podatke o disciplinskim postupcima na internet stranicama. Državno veće tužilaca podatke objavljuje šestomesečno, a Visoki savet sudstva godišnje.

---

Razvijeno je efikasno i proaktivno postupanje prilikom otkrivanja i krivičnog gonjenja koruptivnih krivičnih dela

---

*Proaktivne istrage još predstavljaju izazov*

**Policija i tužilaštvo nisu dovoljno proaktivni, nedostaje im zajednički pristup tokom rada i nemaju dovoljno sredstava za borbu protiv korupcije.**

---

<sup>5</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/yjg3kn>>.

U okviru Pravosudne akademije, uz podršku donatora, organizovane su obuke u oblasti vođenja finansijskih istraga, ali je i dalje, prema analizi potreba koju sprovodi Akademija, potrebno dodatno obučavati nosioce pravosudnih funkcija.

Kada je reč o jačanju kapaciteta pravosudnih organa za sprovođenje proaktivnih istraga, neophodno je, u svetlu novog Zakonika o krivičnom postupku i dodatnih obaveza i radnji koje preduzimaju javni tužioci, sprovesti sveobuhvatnu analizu kako bi se odredio potreban broj nosilaca javnotužilačke funkcije i obezbedila ravnomerna raspodela opterećenja tužilaštava i zamenika. U Izveštaju EU za 2015. navodi se da su nejednakom raspodelom obima posla kvalitet i efikasnost pravosuđa umanjeni, a pristup pravdi otežan.

Republičko javno tužilaštvo odredilo je zamenike nadležne za postupanje u koruptivnim krivičnim delima. Time su im omogućeni specijalizacija i dodatne obuke u organizaciji Pravosudne akademije. Pravosudna akademija organizovala je određeni broj obuka tokom 2015. i pripremila Plan obuke za 2016–2017. godinu, za koji je obezbeđena podrška donatora. Međutim, neophodno je obezbediti održivi pristup specijalizovanim obukama, što je istaknuto i u Izveštaju EU za 2015. godinu.

Kako bi bile razvijene proaktivne istrage, tužilaštva vode posebnu evidenciju o finansijskim istragama (Upisnik o oduzimanje imovinske koristi: OIK), kao i evidenciju o posebnim istražnim radnjama u SAPO programu, kojim se elektronski upravlja predmetima u javnim tužilaštvima. Međutim, prema Izveštaju EU za 2015, postojeća evidencija o istragama, krivičnom gonjenu i presudama u slučajevima korupcije još je na početnom nivou.

Većina predsednika sudova redovno dostavlja izveštaje komisija koje usaglašavaju evidenciju sudskih depozita sa stanjem KPD predmeta.

Ministarstvo pravde je, prema finalnoj verziji Akcionog plana za poglavlje 23, u obavezi da pripremi nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela u drugom kvartalu 2016. godine, dok je Akcionom planom za sprovođenje antikorupcijske strategije bilo predviđeno da se do marta 2014. godine izmenom ovog Zakona uvede obaveza MUP-a da tužilaštvu uz krivičnu prijavu dostavlja i izveštaj o finansijskoj istrazi. Ažuriranjem Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije i njegovim usaglašavanjem sa Akcionom planom za poglavlje 23 trebalo da bi da budu otklonjene ove protivrečnosti.

Prema Izveštaju EU za 2015. godinu, finansijske istrage se još ne pokreću sistematično u slučajevima korupcije i organizovanog kriminala, a imovina je oduzeta samo u malom broju slučajeva korupcije.

---

Unapređeno je materijalno krivično zakonodavstvo i usklađeno sa međunarodnim standardima

---

*Odložena je izmena materijalnog krivičnog zakonodavstva*

**Zbog potrebe da se poboljša kvalitet izrade zakonskog okvira za borbu protiv korupcije, rok za sprovođenje najvećeg broja aktivnosti pomeren je za drugi kvartal 2016. godine.**

Aktivnosti koje se odnose na izmene materijalnog krivičnog zakonodavstva, čime bi se ono uskladilo sa međunarodnim standardima u oblasti borbe protiv korupcije, predviđene su finalnom verzijom Akcionog plana za poglavlje 23 predviđene za drugi kvartal 2016. godine. Pretpostavka je da će se ažuriranje Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije usaglasiti sa novim rokom. Prilikom izmene zakonodavstva potrebno je imati u vidu nalaz Evropske komisije, koji je dat u izveštaju EU za 2015. godinu. U njemu se navodi da je potrebno „poboljšati kvalitet izrade zakonodavstva o pitanjima u vezi sa korupcijom, a potrebni su i dodatni naponi da bi se pojednostavili postupci i pojasnila pravila za sprovođenje”.

Da bi bile unete izmene u Krivični zakonik i uvedeno krivično delo „nezakonito bogaćenje”, neophodno je, kako predviđa Akcioni plan za poglavlje 23, prvo sprovesti analizu pravnog i institucionalnog okvira radi preciziranja posledica nezakonitog bogaćenja (krivičnopravne, upravne ili prekršajne posledice), uzimajući u obzir postojeće mehanizme. Tek na osnovu njenih rezultata treba izmeniti važeće propise ili doneti nove. Pošto je ta aktivnost ovako definisana u Akcionom planu za poglavlje 23, postavlja se pitanje da li će se zakonodavac u Srbiji odlučiti za uvođenje ovog krivičnog dela, kako je definisano Konvencijom UN protiv korupcije, ili će samo neke od elemenata ovog krivičnog dela uneti u postojeći zakonski okvir. Određivanje navedenog krivičnog dela često je kritikovano zbog sukoba sa zaštićenim standardima prava na pravično suđenje, tako da je neophodno prethodno sprovesti analizu. Takođe, većina država koje su unele ovo krivično delo u svoje nacionalno zakonodavstvo jesu države u razvoju. Od evropskih država, jedino je Makedonija uvela krivično delo nezakonito bogaćenje.

Takođe, tokom 2014. i 2015. godine nije sprovedena ni izmena i dopuna Krivičnog zakonika kada je reč o koruptivnim i privrednim krivičnim delima. I ova aktivnost je Akcionim planom za poglavlje 23 odložena za drugi kvartal 2016. godine i delimično preformulisana. Naime, predviđeno je da se izmena sprovede u skladu sa analizom potrebnog usaglašavanja i sprovedenom studijom slučaja primene glave o krivičnim delima protiv privrede.

S obzirom na to da normativni okvir nije izmenjen, nije bilo moguće sprovesti ni aktivnosti koje se odnose na podizanje svesti i informisanje javnosti o primeni novih odredaba Krivičnog zakonika, kao ni obučiti nosioce pravosudnih funkcija i pripadnika policije o novim zakonskim rešenjima iz Krivičnog zakonika.

---

Uspostavljena je efikasna horizontalna i vertikalna saradnja, i razmena informacija policije, tužilaštva, sudstva, drugih državnih organa i institucija, regulatornih i nadzornih tela, kao i evropskih i međunarodnih institucija i organizacija

---

#### *Međusobna povezanost baza podataka biće uspostavljena od 2018. godine*

U Izveštaju EU za 2015. godinu ističe se da još ne postoji bezbedna i sigurna platforma za razmenu osetljivih informacija između tužilaštva i policije. Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je da ovaj cilj bude ispunjen u prvom kvartalu 2018. godine. Naime, predviđeno je da aktivnost kojom se omogućava međusobna povezanosti baza podataka za krivične istrage, odnosno bezbedan sistem za elektronsku razmenu informacija između javnog tužilaštva, policije, Uprave carina, Poreske uprave,

Agencije za borbu protiv korupcije i drugih relevantnih organa koji raspolažu bazama podataka značajnih za suzbijanje korupcije, bude sprovedena u prvom kvartalu 2018. godine.

---

Uspostavljena je jedinstvena evidencija (elektronski upisnik) za krivična dela sa koruptivnim elementom, u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti

---

*Jedinstvena evidencija funkcionisaće od 2017. godine*

Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je da će ovaj cilj biti ostvaren u drugom kvartalu 2017. godine. Pripremna aktivnost za uvođenje jedinstvene evidencije biće izrada analize pravnog i institucionalnog okvira, kao i studija izvodljivosti, koje treba da budu sprovedene u četvrtom kvartalu 2016. godine.

Tužilaštvo za organizovani kriminal preduzelo je pripremne korake i instaliralo softver SIRIS, te izvršilo obuku zaposlenih. Ovo softversko rešenje treba da omogući kreiranje samostalne baze podataka Tužilaštva za organizovani kriminal, koja će omogućiti kvalitetnu vizuelno-istražnu analizu.

Tužilaštvo za organizovani kriminal aktivno unosi deo dokumenata, koristeći softver SIRIS (skeniranje i protokolisane osnovnih podataka).

---

Ojačani su mehanizmi za prevenciju sukoba interesa u pravosudnim profesijama

---

*Potrebno je za nosioce pravosudnih funkcija organizovati obuke o pravima i obavezama veštaka*

Postavlja se pitanje adekvatnosti definisanih aktivnosti i njihovog doprinosa prevenciji sukoba interesa u pravosudnim profesijama, s obzirom na to da se aktivnosti, od svih pravosudnih profesija (javni beležnici, posrednici, javni izvršitelji itd.), odnose samo na veštake.

Obuka za nosioce pravosudnih funkcija o pravima i obavezama veštaka nije organizovana.

---

Obezbeđeni su adekvatni resursi javnog tužilaštva i sudova za postupanje u slučajevima korupcije (jačanje kapaciteta)

---

*Tim ekonomskih forenzičara biće uveden od drugog kvartala 2016. godine*

Broj tužilaca u Tužilaštvu za organizovani kriminal i Višem tužilaštvu u Beogradu povećan je još 2014. godine. Međutim, imajući u vidu značajno povećanje obaveza nosilaca javnotužilačke funkcije uvođenjem tužilačke istrage u oktobru 2013. godine, neophodno je sprovesti analizu koja se odnosi na sva tužilaštva, a kojom bi bio utvrđen potreban broj zamenika javnih tužilaca,.

U toku su specijalizacije u tužilaštvima. Republičko javno tužilaštvo odredilo je zamenike javnih tužilaca koji su nadležni za postupanje u koruptivnim krivičnim delima, a Pravosudna akademija je tokom 2015. godine organizovala obuke kako bi se obezbedilo usavršavanje određenih zamenika.



Tužilaštva i sudovi nisu pripremili analizu potreba za nabavljanje opreme neophodne za postupanje u slučajevima korupcije.

Akcionom planom za poglavlje 23 predviđeno je da tim ekonomskih forenzičara bude uveden u drugom kvartalu 2016. godine.

---

Donesena je dugoročna strategija koja sveobuhvatno unapređuje pitanje finansijske istrage

---

#### *Usvojena je Strategija za sprovođenje finansijskih istraga*

Ministarstvo pravde pripremlilo je Strategiju istrage finansijskog kriminala 2015–2016, a Vlada je isti dokument usvojila 14. maja 2015. Strategijom se predviđa specijalizacija iz oblasti ekonomskog kriminala, i to u policiji, tužilaštvu i četiri apelaciona suda. Planirane su i napredne obuke nosilaca pravosudnih funkcija u apelacionim sudovima, koji će rukovoditi finansijskim istragama. Pored toga, predviđeno je osnivanje „udarnih grupa”, koje će biti sastavljene od pripadnika policije i službenika iz drugih državnih organa. Takođe, biće uspostavljen i oficir za vezu. On će biti kontakt tačka komunikacije sa javnim tužilaštvom, policijom i svakim državnim organom koji dolazi u kontakt sa podacima vezanim za finansijski kriminal.

Predviđa se, takođe, da će Tužilaštvo za organizovani kriminal u svom sastavu imati najmanje dva ekonomska forenzičara, dok će odeljenja u četiri viša javna tužilaštva imati najmanje po jednog ekonomskog forenzičara. Njihov zadatak će biti da utvrde postojanje kriminalne aktivnosti sa finansijskog stanovišta, uz poznavanje istražne i dokazne tehnike, čime će pružiti podršku javnim tužiocima tokom složenih slučajeva. Međutim, prema Izveštaju EU za 2015. godinu, finansijska sredstva za sprovođenje Strategije tek treba da budu dodeljena.

Pravosudna akademija pripremila je obuku nosilaca pravosudnih funkcija za primenu Strategije. U obuku će biti uključeni i ekonomski forenzičari i pripadnici policije.

#### Procena realizacije aktivnosti

R. b. mere	Aktivnost	Status realizacije aktivnosti				
		Da	Ne	U toku	Rok je istekao	Novi rok
3.4.1.1.	Treba uspostaviti kapacitete VSS-a i DVT-a za planiranje i izvršenje nezavisnog budžeta. Treba zaposliti novi kadar u skladu sa preporukama analize potreba (17 meseci). Treba nabaviti opremu u skladu sa analizom potreba (20 meseci).			X	Da	1. jun 2016.

	<p><b>Komentar</b> – Zakon o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova, koji je stupio na snagu 21. 11. 2013. godine, propisuje da nadležnost ministarstva nadležnog za pravosuđe iz člana 70, stav 2, 4 i 5, od 1. juna 2016. godine preuzima Visoki savet sudstva. S obzirom na to da je preuzimanje nadležnosti predviđeno za sredinu 2016. godine, VSS smatra da je i rok sprovođenja analize potreba neophodno pomeriti za četvrti kvartal 2015. godine.</p> <p>Delokrug budžetske nadležnosti VSS-a odnosi se na predlaganje dela budžeta za rad sudova za tekuće rashode, osim rashoda za sudsko osoblje i održavanje opreme i objekata, kao i za raspodelu ovih sredstava, nadziranje namenskog korišćenja budžetskih sredstava, kao i finansijskog i materijalnog poslovanja sudova.</p> <p>Visoki savet sudstva je učestvovao u pripremi budžeta za 2015. godinu u skladu sa Zakonom o VSS i Zakonom o uređenju sudova. Sudovi putem aplikacije za izradu budžeta BPMIS dostavljaju svoje predloge finansijskih planova VSS-u u elektronskoj formi. Ova aplikacija omogućava uvid u podatke koji se odnose na ljudske resurse, predmete u radu, stanje opreme, smeštajne kapacitete itd. Na ovaj način VSS ima uvid u realne potrebe sudova.</p> <p>Visoki savet sudstva je 19. decembra 2014. godine doneo Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Administrativnoj kancelariji VSS-a i za sada broj izvršilaca u Sektoru za materijalno finansijsko poslovanje u potpunosti odgovara njegovim potrebama. Prema proceni VSS-a, i postojeća oprema odgovara potrebama VSS-a.</p> <p>Služba za planiranje i izvršenje budžeta javnih tužilaštava u okviru Državnog veća tužilaca izradila je u 2015. godini, saglasno Zakonu o budžetu i Zakonu o budžetskom sistemu, plan raspodele dodeljenih aproprijacija. Dostavila je izveštaj za prvi kvartal 2015. godine o izvršenju budžeta, kao i izveštaj o stanju docnje. Grupa za budžet uradila je izveštaj o prioritetnim oblastima finansiranja.</p> <p>Državno veće tužilaca nema elektronsku aplikaciju za izradu i izvršenje budžeta.</p> <p>Državno veće tužilaca nije pripremio analizu potreba kadrovskih resursa i opreme, koja je neophodna za puno preuzimanje budžetske nadležnosti. Očekuje se da će Državnom veću tužilaca deo tehničke pomoći za preuzimanje nadležnosti pružiti donatori iz razvojne pomoći.</p>						
3.4.1.2.	<table border="1" data-bbox="325 1442 1401 1760"> <tr> <td data-bbox="325 1442 833 1760"> <p>Potrebno je uključiti programe obuke i stručnog usavršavanja zaposlenih u Administrativnoj kancelariji VSS-a i DVT-a u program obuke Pravosudne akademije.</p> <p>Treba sprovesti plan obuke zaposlenih (trajno).</p> <p>Treba sprovesti godišnju evaluaciju.</p> </td> <td data-bbox="833 1442 948 1760"></td> <td data-bbox="948 1442 1062 1760">X</td> <td data-bbox="1062 1442 1177 1760"></td> <td data-bbox="1177 1442 1292 1760"></td> <td data-bbox="1292 1442 1401 1760"></td> </tr> </table> <p><b>Komentar</b> – Visoki savet sudstva je, u saradnji sa IMG-om i Kraljevinom Norveškom, pripremio analizu potreba stručnog usavršavanja zaposlenih u Administrativnoj kancelariji.</p> <p>Predsednik VSS doneo je Uputstvo o organizovanju i realizovanju programa stručnog usavršavanja zaposlenih u Administrativnoj kancelariji VSS-a i Plan stručnog usavršavanja zaposlenih u Administrativnoj kancelariji VSS-a za period 2015–2018. godine.</p>	<p>Potrebno je uključiti programe obuke i stručnog usavršavanja zaposlenih u Administrativnoj kancelariji VSS-a i DVT-a u program obuke Pravosudne akademije.</p> <p>Treba sprovesti plan obuke zaposlenih (trajno).</p> <p>Treba sprovesti godišnju evaluaciju.</p>		X			
<p>Potrebno je uključiti programe obuke i stručnog usavršavanja zaposlenih u Administrativnoj kancelariji VSS-a i DVT-a u program obuke Pravosudne akademije.</p> <p>Treba sprovesti plan obuke zaposlenih (trajno).</p> <p>Treba sprovesti godišnju evaluaciju.</p>		X					

	<p>Visoki savet sudstva je obavestio Pravosudnu akademiju da je predsednik VSS-a doneo navedena akta.</p> <p>Pravosudna akademija i Visoki savet sudstva konkurisali su za dobijanje donatorskih sredstava potrebnih za sprovođenje obuke.</p> <p>Državno veće tužilaca je, zajedno sa Pravosudnom akademijom, pripremlilo program obuke za zaposlene u Administrativnoj kancelariji.</p>					
3.4.1.4.	<p>Treba obezbediti transparentnost podataka o finansiranju VSS-a i DVT-a.</p> <p>Treba objaviti godišnji finansijski izveštaj na internet stranama VSS-a i DVT-a.</p>	X				
	<p><b>Komentar</b> – Prema Zakonu o Visokom savetu sudstva i Poslovniku o radu VSS-a, Visoki savet sudstva usvaja Godišnji izveštaj o svom radu do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Podnosi ga Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje najkasnije do 15. marta tekuće godine za prethodnu godinu.</p> <p>Do sada je VSS doneo šest godišnjih izveštaja o radu (od 2009. do 2015. godine), zajedno sa finansijskim izveštajem, i to za deo Izvršenje budžeta i razdeo – Visoki savet sudstva, kao i za razdeo – sudovi. Svi izveštaji se nalaze na internet stranici VSS-a.</p> <p>Državno veće tužilaca objavljuje godišnji i kvartalne finansijske izveštaje na svojoj internet stranici.</p>					
3.4.2.2.	<p>Treba izmeniti Pravilnik o sadržini i načinu polaganja prijemnog ispita na Pravosudnoj akademiji kako bi se povećala transparentnost upisa:</p> <p>Treba izraditi i usvojiti Pravilnik (16 meseci).</p>		X		Da	
	<p><b>Komentar</b> – Pravilnik o sadržini i načinu polaganja prijemnog ispita nije menjan od kada je donet 2010. godine. Postavlja se pitanje da li je neophodno sprovesti ovu meru, s obzirom na to da se lista kandidata objavljuje na internet stranici Pravosudne akademije i da se svi delovi prijemnog ispita sprovode prema najboljim praksama, koje zadovoljavaju kriterijume transparentnosti (pismeni ispit se polaže pod šiframa, usmeni ispit se snima, pitanja za pismeni ispit se izvlače na dan polaganja). Trebalo bi izmeniti deo koji se odnosi na prigovor na usmeni deo ispita.</p>					
3.4.2.6.	<p>Treba uspostaviti transparentnost tokom izbora kandidata nosilaca sudijske funkcije i funkcije zamenika javnog tužioca.</p> <p>Treba objavljivati rang-liste kandidata koji su konkurisali, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (trajno);</p> <p>Treba objavljivati odluke o izboru kandidata uz obrazloženje u skladu sa kriterijumima (trajno).</p>	X				

	<p><i>Komentar – Visoki savet sudstva je prilikom izbora sudija objavljivao rang-listu kandidata koji su konkurisali u skladu sa zakonskom zaštitom podataka o ličnosti. Od jula 2013. godine, VSS objavljuje obrazložene odluke u Službenom glasniku RS.</i></p> <p><i>Međutim, VSS nije usvojio jasne kriterijume za izbor i vrednovanje nosilaca sudijske funkcije, jer su tokom pilotiranja kriterijuma u drugoj polovini 2014. godine uočeni određeni nedostaci prilikom primene. Ekspert TAEIX-a sugerisao je da je pre usvajanja i pune primene kriterijuma neophodno izmeniti Zakon o sudijama kako bi se prekinula veza između vrednovanja rada sudija i disciplinskog postupka, čime bi se izbeglo to da sudije koje nisu uspešno vrednovane budu razrešene.</i></p> <p><i>Tokom 2015. godine održano je nekoliko izbora za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, uključujući u to i izbor Republičkog javnog tužioca.</i></p> <p><i>Državno veće tužilaca je 9. septembra 2015. godine u Službenom glasniku objavilo konkurs za javne tužioce, za koji se prijavilo 252 kandidata. Na sednici Državnog veća tužilaca, koja je održana 13. novembra 2015. godine, usvojena je na osnovu zbira bodova privremena rang-lista za izbor javnih tužilaca nakon sprovedenog postupka. Rang-lista je objavljena na internet stranici Veća. U skladu sa članom 31 Poslovnika o radu Državnog veća tužilaca, kandidati imaju pravo prigovora.</i></p> <p><i>Državno veće tužilaca je 20. maja 2015. godine oglasilo izbor za Republičkog javnog tužioca i zamenike javnih tužilaca u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji, i to za Više javno tužilaštvo u Beogradu, Vranju, Kraljevu, Nišu, Novom Sadu, Pirotu, Prokuplju, Užicu i Šapcu. Postupak izbora sproveden je u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima i merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, u formi usmenog i pismenog testa. Rang-listu je Državno veće tužilaca objavilo na svojoj internet stranici 8. jula 2015. godine.</i></p>
3.4.2.7.	<p>Treba usvojiti normativni okvir, kojim se definišu jasni kriterijumi i postupci za utvrđivanje odgovornosti nosilaca sudijske i javnotužilačke funkcije. Treba sprovesti odredbe pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti, i tako uspostaviti funkcionalan sistem disciplinskog tužioca i disciplinske komisije.</p> <p style="text-align: center;">X</p>
	<p><b>Komentar</b> – Visoki savet sudstva je na sednici održanoj 23. januara 2014. godine imenovao nove članove disciplinskih organa (Disciplinskog tužioca, zamenika Disciplinskog tužioca, predsednika Disciplinske komisije i njegovog zamenika) jer je prethodnim članovima istekao mandat. Disciplinski tužilac je 27. februara 2015. godine podneo Visokom savetu sudstva izveštaj o radu, koji je usvojen na sednici VSS-a 13. marta 2015. godine. Izveštaj Disciplinskog tužioca i Disciplinske komisije objavljeni su na internet stranici VSS-a.</p> <p><i>Odredbe Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca sprovode disciplinski organi, koje je izabralo Državno veće tužilaca u periodu od 1. januara 2015. godine. U upisniku Disciplinskog tužioca evidentirano je 99 predmeta u kojima je podneta disciplinska prijava. Disciplinski tužilac je, nakon što je proverio podatke u podnetim disciplinskim prijavama, podneo Disciplinskoj komisiji DVT-a predlog za vođenje disciplinskog postupka u sedam predmeta.</i></p>

	<i>Disciplinska komisija je u ovih sedam predmeta donela odluku da Disciplinski tužilac treba da vodi disciplinski postupak, usvojivši predloge za vođenje disciplinskog postupka. Nosioци javnotužilačke funkcije oglašeni su odgovorim za izvršene disciplinske prekršaje.</i>					
3.4.2.9.	Treba uspostaviti postupke redovnog objavljivanja statističkih podataka i prakse postupanja disciplinskih organa VSS-a i DVT-a koji se odnose na broj prijava, vrste povreda, vrste i broj odluka, rok u kojem je rešeno. Treba objavljivati statistiku na sajtu VSS-a i DVT-a na polugodišnjem nivou.	X				
<p><b>Komentar</b> – Na sajtu VSS-a nalazi se Godišnji izveštaj o radu VSS-a, za svaku godinu od uspostavljanja Saveta. Od formiranja disciplinskih organa, izveštaj Disciplinskog tužioca predstavlja sastavni deo Godišnjeg izveštaja o radu VSS-a i nalazi se na interent strani VSS-a. Godišnji izveštaji o radu Disciplinskog tužioca i Disciplinske komisije se, takođe, nalaze na interent strani VSS-a.</p> <p>Visoki savet sudstva je na sednici održanoj 8. maja 2015. doneo Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, koji je zamenio Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija. U novi Pravilnik je uneta odredba po kojoj predsednik Disciplinske komisije treba da podnosi godišnji izveštaj o radu Disciplinske komisije Savetu najkasnije do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu, kao i uvek kada Savet to zatraži.</p> <p>Disciplinski tužilac je 27. februara 2015. godine podneo Visokom savetu sudstva izveštaj o svom radu za 2014. godinu. Na sednici Visokog saveta sudstva 13. marta 2015. godine usvojen je izveštaj o radu Disciplinskog tužioca za 2014. godinu.</p> <p>Državno veće tužilaca objavljuje statističke podatke iz prakse postupanja disciplinskih organa, koji se odnose na broj prijava, vrstu povrede i broj odluka. Državno veće tužilaca objavljuje aktuelne podatke na šestomesečnom nivou.</p>						
3.4.3.1.	Potrebno je kreirati program multidisciplinarnih obuka za vođenje proaktivnih istraga za policiju, Vojnobezbednosnu agenciju, tužilaštvo i sud. Treba rezultate analize integrisati u program obuke (18 meseci). Treba sprovesti plan obuke i podeliti priručnike (trajno).	X				
<p><b>Komentar</b> – U okviru projekta koji je realizovan uz pretpristupnu pomoć Evropske unije za podršku primeni novog Zakonika o krivičnom postupku, organizovane su obuke za nosioce pravosudnih funkcija i policiju.</p> <p>Pripremljen je i Priručnik koji je dostavljen učesnicima obuke.</p>						
3.4.3.2.	Treba sprovesti i razvijati proces proaktivnih istraga. Treba voditi evidenciju o proaktivnom postupanju krivičnih dela (trajno).	X				

	<b>Komentar</b> – Tužilaštva vode posebnu statistiku o finansijskim istragama (OIK upisnik) i statistiku o posebnim istražnim radnjama u SAPO programu.					
3.4.3.4.	Treba ojačati kapacitete pravosudnih organa za sprovođenje proaktivnih istraga. Treba sprovesti plan specijalizacije (trajno).	X				
	<b>Komentar</b> – Republičko javno tužilaštvo odredilo je oko 100 tužilaca na teritoriji Srbije koji su zaduženi za koruptivna krivična dela. Pravosudna akademija je pripremila radnu verziju plana specijalizacije, koja će biti usvojena u januaru 2016. godine.					
3.4.3.5.	Potrebno je kontinuirano obučavati sudije i tužioce u oblasti vođenja finansijske istrage. Državno veće tužilaca i CSS treba da propisuju svake godine obavezan broj dana obuke za sudije i tužioce (jednom godišnje). Treba sprovesti plan obuke i podeliti priručnike za obuku (trajno).	X				
	<b>Komentar</b> – Visoki savet sudstva je na sednici održanoj 21. aprila 2015. godine doneo odluku o utvrđivanju predloga programa početne obuke za 2015. godinu za sudije i zaposlene u sudovima i dao saglasnost na predlog stalne obuke za sudije za 2015. godinu.  Pravosudna akademija je tokom 2015. godine organizovala tri seminara u oblasti finansijskih istraga uz podršku UNDP-a. Seminarima je pokrivena teritorija cele Srbije. Pripremljen je i plan obuke za 2016–2017 godinu radi pune specijalizacije tužilaca, a biće realizovan uz podršku UNPD-a. Pored tužilaca, planom obuke obuhvaćeni su i pripadnici policije i finansijski forenzičari.					
3.4.3.7.	Potrebno je usaglasiti evidenciju sudskih depozita sa stanjem KPD predmeta, a naročito opojnih droga i novca. Treba ažurirati i sravniti evidenciju i stanje KPD predmeta u sudskim depozitima (polugodišnje).	X				
	<b>Komentar</b> – Predsednici sudova osnovali su tročlane komisije, koje su zadužene za usaglašavanje i ažuriranje evidencije sudskih depozita sa stanjem KPD predmeta. Komisije su sastavile izveštaje.					
3.4.4.3.	Treba sprovesti kampanju za informisanje javnosti o primeni novih odredaba Krivičnog zakonika. Treba napraviti program i plan kampanje (dva meseca). Treba organizovati i sprovesti kampanju (šest meseci).		X			III kvartal 2016.
	<b>Komentar</b> – Akcionim planom za poglavlje 23, predviđeno je da izmene normativnog okvira budu usvojene u drugoj polovini 2016. godine. Tek nakon usvajanja izmena i dopuna Krivičnog zakonika računaju se rokovi za sprovođenje kampanje.					
3.4.4.4.	Potrebno je sprovesti obuke nosilaca pravosudnih funkcija i pripadnika policije		X			III kvartal 2016.

	<p>o novim zakonskim rešenjima Krivičnog zakonika.</p> <p>Treba napraviti plan i program obuke i priručnike sa uputstvima (3 do 6 meseci).</p> <p>Treba sprovesti plan obuke i podeliti priručnike sa uputstvima (trajno).</p>					
<p><b>Komentar</b> – Akcionom planom za poglavlje 23 predviđeno je da izmena materijalnokrivičnog zakonodavstva bude sprovedena u drugom kvartalu 2016. godine, tako da je, tek nakon usvajanja izmena i dopuna zakona, moguće pripremiti plan i program obuke, priručnike i sprovesti plan obuke.</p>						
3.4.6.2.	<p>Treba uspostaviti sistem praćenja predmeta koruptivnih krivičnih dela.</p> <p>Treba uspostaviti jedinstvenu evidenciju (elektronski upisnik) za koruptivna krivična dela (18 meseci).</p> <p>Treba uvesti međusobno kompatibilne elektronske obrasce u policiji, sudovima i tužilaštvima, koji su namenjeni arhiviranju i praćenju krivičnih predmeta (20 meseci).</p> <p>Treba uspostaviti sistem redovne provere i razmene informacija (22 meseca).</p> <p>Treba odrediti kontakt osobe odgovorne za saradnju (22 meseca).</p>		X			II kvartal 2017.
<p><b>Komentar</b> – Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je da jedinstvena evidencija bude uspostavljena u drugom kvartalu 2017. godine.</p> <p><i>Imajući u vidu to da u sudovima i tužilaštvima postoje različiti programi za upravljanje predmetima, te da uvođenje jedinstvenog elektronskog upisnika zahteva komuniciranje programa, kao i postojanje programa u svim sudovima i tužilaštvima, jasno je da je neophodno uložiti značajna sredstva kako bi ova mera bila realizovana. Odlaganjem sprovođenja ove mere ostavlja se dovoljno vremena za pripremanje studija izvodljivosti i procena troškova, kao i za obezbeđivanje sredstava za ostvarenje ove aktivnosti.</i></p> <p><i>Tužilaštvo za organizovani kriminal instaliralo je softver SIRIS i izvršilo obuku zaposlenih. Ovim softverskim rešenjem biće kreirana samostalna baza podataka TOK, koja će omogućiti kvalitetnu vizuelno-istražnu analizu. Tužilaštvo za organizovani kriminal aktivno unosi deo dokumenata, koristeći softver SIRIS (skeniranje i protokolisanje osnovnih podataka).</i></p>						
3.4.6.3.	<p>Treba omogućiti međusobnu povezanost baza podataka za krivične istrage, odnosno elektronsku razmenu informacija sa policijom, Upravom carina, Poreskom upravom, Agencijom i drugim relevantnim organima, kao i pristup tužiocima ovim bazama podataka.</p> <p>Treba sprovesti studiju izvodljivosti (16 meseci).</p>		X			I kvartal 2018.

	Treba doneti propise o uređenju međusobnog povezivanja baza, uz poštovanje zakonom zaštićenih podataka o ličnosti (17 meseci). Treba stvoriti tehničke uslove za povezivanje baza podataka (18 meseci). Treba napraviti plan i program obuke zaposlenih za administriranje i korišćenje baze podataka (20 meseci). Treba sprovoditi plan obuke zaposlenih (20 meseci).					
	<b>Komentar</b> – Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je da jedinstvena evidencija bude uspostavljena u prvom kvartalu 2018. godine. Kao i prethodna, i ova mera zahteva značajna finansijska sredstva, tako da njena realizacija zahteva dužu pripremu, planiranje i prikupljanje sredstava.					
3.4.7.2.	Potrebno je nosioce pravosudnih funkcija obučavati o pravima i obavezama veštaka i sprovoditi plan obuka.		X			
3.4.8.1.	Treba ojačati kapacitet pravosudnih organa za sprovođenje krivičnog postupka. Treba uvesti sisteme specijalizacije u tužilaštvima (trajno). Treba sprovoditi plan obuke nosilaca pravosudnih funkcija (trajno). Treba nabaviti opremu u skladu s analizom potreba (25 meseci).			X		
	<b>Komentar</b> – U sudovima ova mera nije realizovana. Republičko javno tužilaštvo odredilo je zamenike nadležne za koruptivna krivična dela. U toku je njihova obuka kako bi specijalizacija bila potpuno sprovedena.					
3.4.8.2.	Treba uvesti tim ekonomskih forenzičara u sastav javnih tužilaštava. Treba zaposliti odgovarajući broj ekonomskih forenzičara (24 meseci).		X			II kvartal 2016.
	<b>Komentar</b> – Akcionim planom za poglavlje 23 predviđeno je da ova mera bude realizovana u drugom kvartalu 2016. godine.					
3.4.9.2.	Potrebno je nosioce pravosudnih funkcija i pripadnike policije i Vojnobezbednosne agencije obučiti o novim strateškim rešenjima. Treba napraviti plan i program obuke. Treba izraditi priručnike. Treba sprovoditi plan obuke.	X				
	<b>Komentar</b> – Pravosudna akademija je izradila Plan i program obuke i pripremila priručnike za finansijske istrage (videti aktivnost 3.4.3.1).					
<b>Ukupno</b>		<b>10</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
<b>U procentima</b>		<b>50%</b>	<b>40%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>30%</b>



## **POLICIJA**

### **Preporuke**

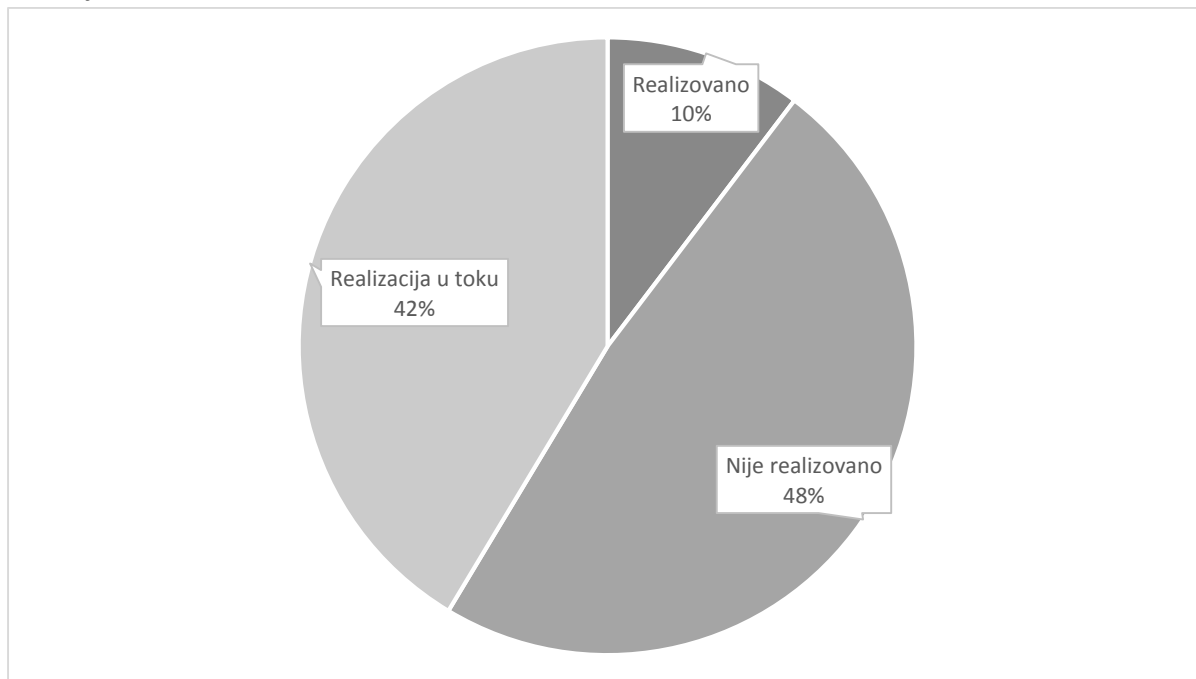
1. Neophodno je osigurati da nastavak reforme policije bude posvećen i transparentan prilikom upravljanja ljudskim resursima tako što će definisanje politika, procedura i podzakonskih akata, kao i njihovo sprovođenje u praksi biti javno. Akt o sistematizaciji radnih mesta treba da bude javni dokument.
2. Potrebno je zakonski urediti odnose između unutrašnjih kontrolora u Ministarstvu unutrašnjih poslova ili pak objediniti sve nadležnosti unutrašnje kontrole u jednu organizacionu jedinicu, uključujući u to i vođenje centralnog registra za prijem pritužbi i predstavki na rad svih zaposlenih u Ministarstvu.
3. Neophodno je odložiti primenu testa integriteta dok ne budu ispunjeni svi preduslovi za učinkovito sprovođenje ove antikorupcijske mere, pa bi trebalo: (1) obavezati podzakonskim aktom da će testiranje biti u skladu sa principima zaštite ljudskih prava i uvažavanjem profesionalnog integriteta subjekta testiranja; (2) propisati podzakonskim aktom da samo sudija za prethodni postupak, na osnovu dobro obrazloženog predloga načelnika SUK-a, pri čemu ni na jedan drugi dokazni način nije moguće pronaći podatke o koruptivnoj radnji, može da naredi primenu testa integriteta; (3) zabraniti podsticanje činjenja krivičnog dela prilikom primene testa integriteta; (4) propisati podzakonskim aktom to prema kome je moguće primeniti testiranja; (5) upoznati sve policajce sa testom integriteta pre njegove upotrebe, pri čemu je potrebno objasniti cilj i svrhu ove antikorupcijske mere; (6) tehnički opremiti i obučiti zaposlene u SUK-u za primenu testa integriteta.
4. Potrebno je pokrenuti javnu raspravu prilikom izrade i usvajanja podzakonskog akta kojim se uređuju oblici i način primene testa integriteta, sprovođenja analize rizika i vršenja kontrole promene imovinskog stanja.
5. Postojeću analizu potreba policajaca za pohađanje obuka o borbi protiv korupcije potrebno je dopuniti istraživanjem potreba pripadnika unutrašnje kontrole policije i polaznika osnovne policijske obuke.
6. Potrebno je izvršiti analizu potreba pripadnika nakon formiranja novih organizacionih jedinica za borbu protiv korupcije u Upravi kriminalističke policije i u područnim policijskim upravama.

### **Opis stanja**

Od 6. decembra 2014. do 26. januara 2016. godine realizovane su tri aktivnosti (10%) od ukupno 29 iz Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za oblast „Policija”. Nije sprovedeno 14 aktivnosti, što je više od pola aktivnosti predviđenih Akcionim planom. U toku je realizacija 11

aktivnosti (grafikon 2). U skoro 90% slučajeva nije poštovan rok zacrtan Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije.

**Grafikon 2: Status realizacije Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za oblast „Policija”**



Napredak je načinjen u zaokruživanju strateškog i pravnog okvira rada policije na suzbijanju korupcije. Ipak, i dalje nisu ispunjeni uslovi za nesmetan protok informacija između organa za sprovođenje zakona, niti je izgrađen odgovarajući institucionalni okvir. Građani primećuju te nedostatke, pa tako smatraju da je policija najmanje efikasna u borbi protiv privrednog kriminala i u suzbijanju korupcije. Novi Zakon o policiji unosi značajnije izmene u oblast koja pravno uređuje rad Sektora unutrašnje kontrole i borbu protiv korupcije u policiji. Međutim, ne uspostavlja se sistem unutrašnje kontrole, dok su nove antikorupcijske mere neprecizno uređene. Kapaciteti unutrašnje kontrola policije još nisu dovoljno unapređeni.

U nastavku izveštaja procenjena je realizacija antikorupcijskih ciljeva iz Akcionog plana za oblast „Policija”. Nakon toga, predložena je procena realizacije aktivnosti za istu oblast.

#### Procena realizacije antikorupcijskih ciljeva

Ojačani su kapaciteti policije za sprovođenje istraga u krivičnim delima sa elementima korupcije

*Zamisao je dobra, ali je praksa i dalje loša*

**Napredak je načinjen u zaokruživanju strateškog i pravnog okvira rada policije na suzbijanju korupcije. Planiran je drugačiji pristup rada, koji je vođen kriminalističko-obaveštajnim podacima.**

**Ipak, i dalje nisu ispunjeni uslovi za nesmetan protok informacija između organa za sprovođenje zakona, niti je izgrađen odgovarajući institucionalni okvir.**

Krajem decembra 2014. utvrđeni su strateški prioriteti rada MUP-a od 2015. do 2018. godine.<sup>6</sup> Tom prilikom potvrđen je cilj, koji je predviđen antikorupcijskom strategijom iz 2013. godine. U okviru prvog prioriteta rada „Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije” istaknuto je da MUP i dalje treba da jača kapacitete policije koji su potrebni za sprovođenje istraga u krivičnim delima sa elementima korupcije. Najavljen je i novi princip rada, koji podrazumeva da će borba protiv korupcije biti zasnovana na policijskom radu vođenom kriminalističko-obaveštajnim podacima. Pored toga, novim Zakonom o policiji (član 34) predviđeno je da će policija prilikom obavljanja svojih poslova primenjivati policijsko-obaveštajni model (okvir 1), ali nije nagovešteno kako će to biti sprovedeno.<sup>7</sup>

---

**Okvir 1: Policijski obaveštajni model prema Zakonu o policiji**

---

*Policija prilikom obavljanja policijskih poslova primenjuje policijsko-obaveštajni model koji predstavlja savremeni način upravljanja policijskim poslovima, zasnovan na kriminalističko-obaveštajnim informacijama. Kriminalističko-obaveštajna informacija jeste skup prikupljenih, procenjenih, obrađenih i analiziranih podataka, koja predstavlja osnov za donošenje odluka o obavljanju policijskih poslova.*

---

Uvođenjem kriminalističko-obaveštajnog rada predviđa se kvalitativno drugačiji način delovanja policije, čiji je osnovni cilj da na organizovani kriminal i korupciju proaktivno odgovori, odnosno da izvrši racionalizaciju i sistematizaciju mehanizama prikupljanja i analize informacija na osnovu kojih se donose odluke o raspoređivanju ljudskih i materijalnih resursa radi rešavanja krivičnog dela. U osnovi se nalazi proizvod analitičkog procesa, kojim se procenjuju prikupljeni podaci i obezbeđuje siguran pravac za sprovođenje zakona i donošenje odluka vezanih za istragu.<sup>8</sup> Policijske službe u svetu primenjuju ovaj model kao alternativu i kao odgovor na ograničenja represivnih radnji, naročito tokom istražnog postupka.<sup>9</sup> Praktično sprovođenje policijskog rada vođenog kriminalističko-obaveštajnim podacima podrazumeva da postoji nesmetan protok informacija, razvijene analitičke kapacitete policije i odgovarajući institucionalni okvir.

Izveštaj o napretku Srbije ka EU iz 2015. godine, kao i analitički pregled za poglavlje 23, ukazuju na to da kod nas, u odnosu na međunarodne i evropske standarde, postoje ozbiljni problemi u vezi sa prikupljanjem, analizom i korišćenjem podataka pravosudnih organa i policije. U Srbiji još nisu ispunjeni uslovi za uspostavljanje sigurne veze za razmenu informacija i komunikaciju između organa za sprovođenje zakona. Ne postoji ni jedinstvena baza podataka o izvršiocima krivičnih dela korupcije,

---

<sup>6</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/8W1JNx>>

<sup>7</sup> Na primer, u Velikoj Britaniji, koja je jedan od najboljih primera dobre prakse primene kriminalističko-obaveštajnog rada policije, tačno su utvrđeni minimalni standardi koje lokalne policijske organizacione jedinice moraju da ispune prilikom sprovođenja Nacionalnog obaveštajnog modela. Pogledati: <<https://goo.gl/wkcXdH>>

<sup>8</sup> Masse, Tod; O’Nill, Siobhan and John Rollins. *Information and Intelligence (Including Terrorism) Fusion Centers*. New York: Nova Science Publishers, 2008.: 82.

<sup>9</sup> Aepli, Pierre; Ribaux, Olivier and Everett Summerfield. *Decision Making in Policing: Operations and Management*. Lausanne: EPFL Press, 2011: 15.

što bi omogućio nesmetan protok informacija između policije i tužilaštva.<sup>10</sup> Ipak, sprovedene su određene aktivnosti kako bi ova oblast bila pravno uređena. Tokom 2015. godine izrađen je Nacrt zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova. Ovaj zakon bi trebalo da uredi razmenu podataka u okviru Ministarstva (član 11), ali i razmenu sa drugim subjektima (član 12).<sup>11</sup> Nacrtom zakona predviđeno je pravno regulisanje evidencije o krivičnim delima i učiniocima (odjeljak 10). Iako je najavljeno da će zakon biti usvojen u paketu sa novim zakonskim okvirom o radu policije, Nacrt zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova nije bio u skupštinskoj proceduri zajedno sa novim Zakonom o policiji.

Još nije ni formirana organizaciona jedinica u kriminalističkoj policiji, čiji će osnovni zadatak biti borba protiv korupcije. Rok za osnivanje ovog tela pomenen je u drugi kvartal 2016. godine. Isto je urađeno i sa aktivnošću koja sledi nakon osnivanja antikorupcijske policijske jedinice u kriminalističkoj policiji na nacionalnom nivou, u sedištu Ministarstva. Planirano je da istovremeno budu osnovane posebne organizacione jedinice za borbu protiv korupcije u kriminalističkoj policiji u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu.<sup>12</sup> Uprava kriminalističke policije sačinila je predlog organizacione strukture ovih jedinica i predloženo je da ova aktivnost bude realizovana nakon usvajanja novog Zakona o policiji.<sup>13</sup>

U sklopu jačanja organizacionih i ljudskih kapaciteta policije u borbi protiv korupcije i uvođenja kriminalističko-obaveštajnog rada policije važno je spomenuti i dva projekta koji podržava Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju.<sup>14</sup> U prethodne tri godine uloženo je 4,5 miliona evra, između ostalog, i u izradu prvog priručnika za sprovođenje kriminalističkog obaveštajnog rada u policiji, te u realizaciju pilot projekata u Novom Sadu i Kraljevu, gde je deset policijskih rukovodilaca prošlo osnovni trening o policijskom radu vođenom kriminalističko-obaveštajnim podacima. U decembru 2015. potpisan je sporazum između MUP-a i Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju, čiji su osnovni ciljevi dalji razvoj organizacione strukture policije i pružanje podrške u procesu evropskih integracija, uključujući u to i borbu protiv korupcije.

### *Policija nije efikasna u suzbijanju korupcije*

**Građani primećuju operativne i institucionalne manjkavosti rada policije u borbi protiv korupcije. Svjesni su i lažnih obećanja političara u vezi sa efikasnijom borbom protiv korupcije. To se jasno zaključuje iz različitih istraživanja javnog mnjenja. Dva su uzroka takvog stanja. Teško je proveriti statističke podatke o stopama korupcije, koji su pri tome i neprecizni jer ne postoji ujednačena metodologija prikupljanja i analize podataka. Borba protiv korupcije je često zloupotrebljena zbog ostvarivanja političkih interesa.**

---

<sup>10</sup> European Commission. *Serbia 2015 Report*. Brussels: European Union, 2015: 53 <<http://goo.gl/Ft9Qrw>>.

<sup>11</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/9w8bur>>.

<sup>12</sup> Pregovaračka grupa za poglavlje 23. *Nacrt akcionog plana za poglavlje 23, septembar 2015*. Beograd: Ministarstvo pravde, 2015.:186. <<http://goo.gl/76MulQ>>.

<sup>13</sup> Identično stanje primećeno je i tokom 2014. godine. Pogledati: Matić, Marina; Đorđević, Saša i Vladimir Erceg. *Alternativni izveštaj o sprovođenju antikorupcijske strategije*. Beograd: BCBP, UTS, 2015. <<http://goo.gl/LjjQ7C>>.

<sup>14</sup> Prvi projekat „Razvoj Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije 2012–2014” pokrenut je 2012. i nastavljen je potpisivanjem posebnog sporazuma između MUP-a i Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju u decembru 2015. Time je počela realizacija programa „Podrška razvojnim kapacitetima strateškog upravljanja i evropskih integracija”.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u decembru 2015. predstavilo rezultate rada ostvarene u drugoj polovini te godine. Tokom prezentacije istaknuto je da je broj otkrivenih krivičnih dela sa elementima korupcije porastao za 10 odsto u odnosu na isti period 2014. godine.<sup>15</sup> Štaviše, u prvoj polovini 2015. godine taj je procenat bio veći za 19 odsto u odnosu na prvih šest meseci 2014. godine.<sup>16</sup> Na osnovu toga moguće je i zaključiti da je u 2015. godini ispunjen cilj predviđen Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije. Na njegovo ispunjenje ukazuje povećan broj krivičnih prijava osnovnih i kvalifikovanih oblika krivičnih dela, na osnovu kojih su podignute optužnice. Nameće se stoga logično pitanje zašto je i dalje potrebno jačati kapacitete policije za istraživanje korupcije, jer je to i dalje prioritet MUP-a, ako su rezultati dobri. Pored toga, pomenuti rezultati policije u borbi protiv korupcije postignuti su u periodu u kom kriminalistička policija nije imala svog načelnika, već je njom upravljao direktor policije, koji je na kraju godine razrešen dužnosti.

Problem predstavlja to što statistički podaci o stopama korupcije u zemlji nisu dostupni javnosti, pa ih treba uzimati sa rezervom. Zbog neujednačene metodologije prikupljanja, ne postoji ni jedinstvena baza podataka o stanju korupcije, u koju bi građani mogli da imaju uvid. Ministarstvo unutrašnjih poslova na svojoj internet stranici objavljuje izveštaje o najznačajnijim rezultatima rada po godinama, ali oni nisu dovoljno detaljni i redovni.<sup>17</sup> Nedovoljna transparentnost utiče na činjenicu da građani nemaju poverenje u ono što političari izjavljuju u vezi sa suzbijanjem korupcije.

Borba protiv korupcije često se iskorišćava radi ostvarivanja političkih interesa, naročito pre izborne kampanje ili tokom nje. Poslednji primer predstavlja akcija „Rezač“, u kojoj je u decembru 2015. godine istovremeno uhapšeno 79 osumnjičenih za korupciju. Problematično je nekoliko činjenica. Teško je očekivati da istrage slučajeva koji su stari i preko deset godina budu završene u istom danu. Hapšenja su praćena konferencijom za medije koju je organizovao MUP, a glavnu reč je imao ministar unutrašnjih poslova, a ne tužilac ili direktor policije. Takođe, ovu akciju pratilo je i medijsko eksponiranje osumnjičenih, pri čemu je prekršen etički novinarski kodeks. U istom vremenskom periodu pokrenut je i postupak za razrešenje direktora policije Milorada Veljović, koji je na toj poziciji od 2006. godine, pa je zato imao i najbolji uvid u ozbiljne policijske istrage. Štaviše, sve je to urađeno kako bi se zadovoljila preporuka Evropske komisije.<sup>18</sup> Međutim, to nije dobra osnova za institucionalnu borbu protiv korupcije.

Zbog toga ne treba da čudi to što građani smatraju da je policija najmanje efikasna u borbi protiv privrednog kriminala i u suzbijanju korupcije, kako u društvu, tako i unutar same policije. Na osnovu istraživanja javnog mnjenja iz jula prošle godine, tek svaki treći građanin smatra da je policija efikasna u borbi protiv privrednog kriminala. Situacija je još lošija kad je reč o korupciji. Nešto malo više od četvrtine građana navodi da je policija efikasna u suzbijanju korupcije. Većina građana koji imaju

---

<sup>15</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/ZM3j7j>>.

<sup>16</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/o1gy0f>>.

<sup>17</sup> Elek, Bojan; Tasić, Dunja i Saša Đorđević. *Procena integriteta policije u Srbiji*. Beograd: BCBP, 2015: 10. <<http://goo.gl/4nfrih>>.

<sup>18</sup> Predstavnik Uprave kriminalističke policije izjavio je da je tajming određen da bi se, na osnovu preporuka i Evropske komisije i Vlade Srbije, poslala jedna preventivna poruka svim direktorima javnih preduzeća i predstavnicima lokalne samouprave, kao i predstavnicima privatnih preduzeća koji rade sa državnim organima, da svoje delatnosti obavljaju u okviru zakona i da će onda sve biti u redu. Pogledati: <<http://goo.gl/BdGbPE>>.

ovakav stav kontaktirala je u prethodnih godinu dana sa policijom. Skoro većina osoba od 19 do 29 godina veruje da policija nije efikasna u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije. Manje se sa tim slažu građani Srbije koji su stariji od 60 godina. To je i u skladu sa nalazom istraživanja po kom stariji ljudi imaju više poverenja u policiju od mlađih. Zanimljivo je i da ne postoje značajne razlike u mišljenju o efikasnosti policije građana koji žive u gradu, odnosno na selu.<sup>19</sup>

Slične podatke moguće je pronaći i u istraživanju koje je kompanija Medijum Galup uradila za potrebe MUP-a.<sup>20</sup> Prema ovom istraživanju koje je objavljeno početkom 2015. godine, najosetljivija područja predstavljaju borba protiv narkomanije i korupcije, s obzirom na to da u proseku tek svaki četvrti ispitanik navodi da je policija u ovim segmentima efikasna, dok skoro polovina građana ocenjuje policiju kao neefikasnu kada je reč o ovim problemima.

### *Usvojen je Zakon o policiji sa velikim zakašnjenjem*

Postojala su dva glavna razloga zbog kojih najveći broj aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za oblast „Policija” nije realizovan ili je njihovo sprovođenje kasnilo tokom 2014. godine. Najpre, postoje manjkavosti u samom dokumentu Akcionog plana, zbog čega je u toku njegova revizija. Zatim, iščekivalo se donošenje novog Zakona o policiji, što je umnogome usporilo proces realizacije Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u februaru 2015. godine započelo konsultacije o novom Zakonu o policiji kada je na internet stranici Ministarstva okačen prednacrt. Sledeća verzija, koja je bila u formi Nacrta zakona, postavljena je mesec dana kasnije. Javna rasprava o Nacrtu zakona započeta je 26. marta 2015. i trajala je sve do 20. aprila 2015. godine. U toku godine je četiri puta bilo najavljeno njegovo usvajanje. U februaru prošle godine ministar unutrašnjih poslova obećao je da će novi Zakon o policiji biti usvojen na proleće. Već sledećeg meseca taj rok je pomeren za jun. U julu se, umesto novog Zakona, u Narodnoj skupštini našao Predlog izmena i dopuna. Dato je novo obećanje: novi Zakon o policiji biće usvojen na jesen, a onda je rok pomeren za decembar 2015. godine. Zakon je tek početkom januara 2016. godine ušao u skupštinsku proceduru.

Ova nedoslednost u ispunjavanju javnih obećanja predstavlja razlog za zabrinutost. Reč je o usvajanju novog zakonskog okvira, koji treba da uredi rad organa koji primenjuje silu, sprovodi zakon i ograničava ljudska prava, pa je možda moguće opravdati ovo kašnjenje. Takođe, dobro u vezi sa Nacrtom novog zakona o policiji predstavlja organizovanje pet javnih rasprava, ne samo u Beogradu već i u ostalim većim gradovima u Srbiji. Pored toga, zainteresovani građani mogli su elektronskim putem da pošalju svoje komentare. Ipak, sve ukazuje na to da usvajanje zakona nije dobro isplanirano ili da se javna obećanja olako daju. Uбудuće bi bilo dobro izbegavati ovakvu praksu. Takođe, na internet prezentaciji MUP-a nije moguće pronaći izveštaje o tome koji su predlozi zainteresovanih strana u vezi sa Nacrtom

---

<sup>19</sup> Elek, Bojan; Tasić, Dunja; Đorđević, Saša i Vojislav Mihailović. *Stavovi građana o odgovornosti policije u Srbiji*. Beograd: BCBP, 2015: 15. <<http://goo.gl/2JhyTp>>.

<sup>20</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/wZJ2MW>>.

zakona o policiji usvojeni, a koji nisu prihvaćeni i iz kojih razloga.<sup>21</sup> Isto tako, MUP nije redovno i ažurno obavestavao zainteresovane strane i državne organe o tekućim izmenama Nacrta zakona o policiji, zbog čega često u javnom diskursu nije bilo jasno o kojoj se verziji teksta zakona raspravlja.

Novi Zakon o policiji unosi značajnije izmene u oblast koja pravno uređuje rad Sektora unutrašnje kontrole i borbu protiv korupcije u policiji, što je i jedan od ciljeva zbog kog se zakon donosi. Za rad policijske službe u suzbijanje korupcije u društvu značajna su dva akta koja bi trebalo da budu usvojena u roku od godinu dana nakon što bude usvojen ovaj zakon. Reč je o aktu koji propisuje unutrašnje uređenje MUP-a, a samim tim i rad novih organizacionih jedinica Ministarstva, koje su planirane Akcionim planom za sprovođenje antikoruptionske strategije i koje bi trebalo da obavljaju policijske poslove radi suzbijanja korupcije. Drugi akt odnosi se na unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta i utvrđuje delokrug i kategorizaciju organizacionih jedinica MUP-a, kao i broj, sistematizaciju, vrstu radnih mesta, odnosno status i opis radnih mesta. Takođe, utvrđuje radna mesta za koja su predviđeni posebni uslovi za popunjavanje, te način rukovođenja, planiranja i izvršavanja poslova. Budući institucionalni okvir u policiji za borbu protiv korupcije umnogome zavisi od kvaliteta ovih akata, koji bi trebalo da budu javno dostupni. Do sada je Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u bio poverljiv. U susednim državama, u Crnoj Gori i Hrvatskoj, akt o sistematizaciji radnih mesta moguće je pronaći na internet stranicama ministarstava nadležnih za unutrašnje poslove.

---

Ojačani su integritet i mehanizmi unutrašnje kontrole radi suzbijanja korupcije u sektoru policije

---

### *Narušen je integritet policije*

**Depolitizacija policije, transparentan nastavak reforme policije kada je reč o upravljanju ljudskim resursima i uspostavljanje delotvornog sistema unutrašnje kontrole ključni su preduslovi za dalji razvoj policije, koji podrazumeva da policajci odgovorno obavljaju zakonom utvrđene poslove, pružaju podršku vladavini prava, te održavaju i unapređuju bezbednost.**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku je tokom 2015. godinu sproveo istraživanje u kojem je utvrđeno da je narušen integritet policije u Srbiji.<sup>22</sup> Samo četiri odsto građana u Srbiji misli da u policijskoj službi nema koruptivnog ponašanja.<sup>23</sup> Borba protiv korupcije u policiji na „meti” je Evropske komisije jer je policija u Izveštaju o skriningu za poglavlje 23: pravosuđe i osnovna prava identifikovana kao posebno osetljiva oblast kada je reč o korupciji.<sup>24</sup> Evidentirano je da se u poslednjih pet godina

---

<sup>21</sup> Ministarstvo pravde je tokom izrade Akcionog plana za Poglavlje 23: pravosuđe i osnovna prava započelo dobru praksu, jer je počelo redovno da objavljuje komentare zainteresovanih strana u vezi sa različitim verzijama nacrta Akcionog plana, kao i obrazloženje zbog čega je određen komentar prihvaćen, odnosno odbijen.

<sup>22</sup> Pogledati: Elek, Bojan; Tasić, Dunja i Saša Đorđević. *Procena integriteta policije u Srbiji*. Beograd: BCBP, 2015. <<http://goo.gl/4nfrih>>.

<sup>23</sup> Elek, Bojan; Tasić, Dunja; Đorđević, Saša i Vojislav Mihailović. *Stavovi građana o odgovornosti policije u Srbiji*. Beograd: BCBP, 2015: 18. <<http://goo.gl/2JhyTp>>.

<sup>24</sup> European Commission. *Screening report Serbia: Chapter 23 - judiciary and fundamental rights*. Brussels: European Union, 2014: 31. <<http://goo.gl/0QwbCE>>.

protiv policijskih službenika zbog koruptivnih radnji u proseku godišnje pokreće oko 130 krivičnih prijava.<sup>25</sup> U oblasti „Policija” od ukupno 25 aktivnosti koje su predviđene u Akcionom planu za sprovođenje antikorupcijske strategije za 2014. godinu sprovedena je samo jedna aktivnost koja je bila potpuna i u skladu sa rokovima. Jedna aktivnost ispunjena je u roku, ali ne i na način predviđen Akcionim planom, dok Agencija za borbu protiv korupcije nije posedovala dovoljno podataka kako bi utvrdila ispunjenost jedne aktivnosti.<sup>26</sup> Sve to zajedno ukazuje da postoji problem u vezi sa odgovornim radom policije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova uočilo je da je narušen integritet policije i to je dobro. Utvrđen je novi strateški prioritet MUP-a: jačanje odgovornosti policije i mehanizama unutrašnje kontrole radi suzbijanja korupcije u policijskim redovima. Tako su reformu policije tokom 2015. godine obeležili (i) izrada novog Zakona o policiji, koji uvodi nove antikorupcijske mere, kao što je provera imovine policajaca na rukovodećim pozicijama i (ii) uspostavljanje učinkovitog sistema upravljanja ljudskim resursima u MUP-u.

Glavna opasnost pretili od politizacije policije. Rad policije godinama unazad opterećuju različite afere, koje su vrlo često političkog karaktera, bez jasnog epiloga. Poslednji u nizu događaja jeste sukob ministra unutrašnjih poslova i Zaštitnika građana. Ne postoji jedinstven sistem unutrašnje kontrole policije. Zakonom o policiji nisu razgraničene nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za kontrolu zakonitosti rada u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odseka za kontrolu zakonitosti rada u Žandarmeriji i Biroa za pritužbe i predstave u Kabinetu ministra. Nove antikorupcijske mere, iako povoljno mogu da utiču na smanjenje korupcije u policiji, nisu dovoljno razrađene Zakonom o policiji.

Transparentnost rada MUP-a iscrpljuje se objavljivanjem Izveštaja o najznačajnijim rezultatima rada i Informatora o radu na internet prezentaciji MUP-a, što nije dovoljno. Izuzetno je problematično to što ne postoji jedinstvena baza podataka o stanju kriminala, u koju bi građani mogli da imaju uvid. Otežano je upravljanje finansijama u MUP-u jer Ministarstvo nije potpuno pripremljeno za prelazak sa linijskog na programsko budžetiranje i nije dovršen sistem za sprovođenje javnih nabavki. Napredak je ostvaren izradom softvera za elektronsko praćenje javnih nabavki, koji bi trebalo da olakša i sastavljanje Plana javnih nabavki.

Zakon o policiji uvodi značajne novine koje mogu da unaprede parlamentarni nadzor rada policije. Međutim, praksa spoljašnjeg nadzora i dalje je više formalna, nego suštinska. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove nema široke nadležnosti za kontrolu policije, koje se u praksi svode na usvajanje Informacija o radu MUP-a i na predlaganjem amandmana na relevantne zakone. Unapređuje se saradnja sa Agencijom za borbu protiv korupcije, Zaštitnikom građana i Poverenikom.

Započeta je reforma upravljanja ljudskim resursima u MUP-u, koja kvalitativno može da izmeni rad policije i da najviše doprinese razvoju policije u Srbiji. U poslednje četiri godine ispunjeni su početni

---

<sup>25</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/bqwpzl>>.

<sup>26</sup> Agencija za borbu protiv korupcije. *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*. Beograd: Agencija za borbu protiv korupcije, 2015: 122–123. <<http://goo.gl/NNEN04>>.



preduslovi za svrsishodno obavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u MUP-u time što je usvojen strateški plan razvoja ljudskih resursa, kao i time što je osmišljena organizaciona jedinica – Sektor za ljudske resurse, koja bi trebalo da vodi reforme.

### *Ne uspostavlja se sistem unutrašnje kontrole*

#### **Zakonom o policiji nisu ispunjeni međunarodni pojmovni i organizacioni standardi unutrašnje kontrole.**

Prema Zakonu o policiji (član 224) unutrašnju kontrolu policije i drugih zaposlenih u MUP-u obavlja Sektor unutrašnje kontrole. Zakonom je Sektoru unutrašnje kontrole omogućeno je da se bori protiv korupcije u celom Ministarstvu, a ne samo u Direkciji policije, što je do sada bio slučaj. To je dobro rešenje. Međutim, nigde u odeljku zakona koji uređuje rad unutrašnje kontrole ne postoji stav da je SUK samostalna i nezavisna organizaciona jedinica u Ministarstvu, što je ključno za razvoj integriteta policije i smanjenje korupcije. Pri tome, predmet unutrašnje kontrole ograničen je na kontrolu zakonitosti zaposlenih u Ministarstvu i borbu protiv korupcije. Oblasti, kao što su (i) procena primene profesionalnih standarda u MUP-u, (ii) poštovanje administrativnih procedura i (iii) funkcionisanje organizacije u celini, nalaze se izvan domena rada SUK-a. Štaviše, postoji dodatna opasnost da neće biti usvojen podzakonski propis kojim se utvrđuju oblici i način vršenja unutrašnje kontrole zbog prethodnog iskustva. Za prethodni Zakon o policiji, podzakonski akt o unutrašnjoj kontroli nije bio donesen, iako je prošlo deset godina od njegovog usvajanja.

U novom Zakonu o policiji ne spominje se nijedna druga organizaciona jedinica osim Sektora koja bi bila nadležna za unutrašnju kontrolu. Logično je zaključiti da će onda samo Sektor biti zadužen da obavlja zadatke unutrašnje kontrole. Međutim, u praksi je drugačije, jer postoje još četiri organizacione jedinice koje se bave istom ili sličnom problematikom, pri čemu su one formirane na osnovu podzakonskih ili internih propisa. Naime, zakonom nisu razgraničene nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za Beograd i u Upravi policije, te Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji i Biroa za pritužbe i predstave u Kabinetu ministra. Ne postoji nijedna odredba koja uređuje koordinaciju između različitih organizacionih jedinica. Time se ne rešava problem preklapanja nadležnosti.<sup>27</sup> Ostaje da se utvrdi da li će akt koji uređuje unutrašnje uređenje MUP-a urediti i ovu oblast.

Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije predviđeno je normativno i operativno objedinjavanje kontrole zakonitosti postupanja policije i drugih organizacionih jedinica u Sektoru unutrašnje kontrole. Međutim, akti koji bi trebalo da objedine postupak unutrašnje kontrole policije nisu usvojeni. Rok je istekao u martu 2014. godine. Usvajanjem tih akata bila bi ostvarena glavna institucionalna promena predviđena antikorupcijskom strategijom, koja treba da smanji korupciju u policiji. To je pripajanje Odeljenja za kontrolu zakonitosti rada Sektoru unutrašnje kontrole. Ovakva promena može delimično uticati na smanjenje korupcije u policiji, jer do sada nisu uspostavljeni mehanizmi horizontalne koordinacije između unutrašnjih kontrolora u MUP-u. Primećeno je da predstavnici SUK-a ne odobravaju objedinjavanje svih unutrašnjih kontrolora policije, jer je priroda

---

<sup>27</sup> Pogledati: Milosavljević, Bogoljub i Saša Đorđević. „Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola.” U: *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*. Petrović, Predrag ur. Beograd: BCBP, 2013: 96. <<http://goo.gl/c41f8b>>.

njihovog posla različita.<sup>28</sup> Štaviše, ideja o pripajanju Odeljenja za kontrolu zakonitosti Sektoru unutrašnje kontrole urađena je bez prethodne analize i bez ulaženja u sadržaj i posledice pripajanja.<sup>29</sup>

Javnost rada Sektora skoro da nije ni pomenuta novim Zakonom o policiji. Građani imaju pravo da znaju šta se dešava sa korumpiranim pojedincima u MUP-u ili sa onim koji su prekoračili policijska ovlašćenja, zbog čega cure operativni podaci iz policije, koji delovi policije su posebno rizični kada je reč o korupciji i ko je zadužen za to da kontroliše sve pripadnike MUP-a. Veću javnost u radu i bolju kontrolu SUK-a moguće je postići tako što će podaci u vezi sa radom Sektora biti uvek dostupni na njegovoj internet stranici ukoliko to nije u suprotnosti sa zakonima koji uređuju zaštitu i tajnost podataka. Potrebno je najmanje jednom godišnje objavljivati zbirni izveštaj o postupanju i rezultatima rada SUK-a, uključujući u to i detaljan uvid u podatke koji su posebno interesantni za kontrolore rada MUP-a: profil oštećenih, profil osumnjičenih. Takođe, veća javnost mogla bi biti postignuta kada bi načelnik SUK-a podnosio redovne i vanredne izveštaje o radu Sektora unutrašnje kontrole direktno poslanicima Narodne skupštine. Novim Zakonom o policiji uređeno je da to čini ministar unutrašnjih poslova na zahtev Odbora za odbranu i unutrašnje poslove (član 224, stav 4).

### *Nove antikorupcijske mere nisu dovoljno precizne*

**Nove antikorupcijske mere koje su predviđene novim Zakonom o policiji (član 230) nisu zadovoljavajuće i precizno propisane.**

Primena testa integriteta u Zakonu o policiji propisana je isuviše opšte i izaziva najviše dilema. Celokupna materija treba da bude uređena posebnim propisom, koji treba da donese ministar u roku od godinu dana nakon što na snagu stupi Zakon o policiji. To nije dobro rešenje iz dva razloga. Nisu postavljeni zaštitni mehanizmi, koji bi trebalo da onemoguće zloupotrebe u praksi. Test integriteta treba da sprovodi telo koje poseduje nesumnjivi institucionalni integritet i nezavisnost, što nije slučaj sa SUK-om u Srbiji. Takođe, u SUK-u ne postoje tehnički kapaciteti za sprovođenje ove mere.

---

### **Okvir 2: Šta ne piše u Zakonu o policiji o novim antikorupcijskim merama?**

*Test integriteta će se sprovoditi na osnovu indicija da je neki policijski službenik ili zaposleni u Ministarstvu korumpiran. Prvobitno je planirano da primena testa integriteta bude deo Zakona o krivičnom postupku, ali je za sada odlučeno da postoji opšta odredba u novom Zakonu o policiji, a da primena bude uređena podzakonskim propisom. Još nije rešena dilema da li će testiranje integriteta biti korišćeno isključivo u obaveštajne svrhe, za prikupljanje podataka, ili kao dokazno sredstvo. Kontrola imovnog stanja i provera imovine, kao nova antikorupcijska mera, biće vezana za zaposlene u Ministarstvu koji se nalaze na rukovodećim položajima (načelnici odeljenja, uprava, službi). To je suštinski finansijska istraga zbog čega je u budućnosti potrebno pojačati kapacitete SUK-a. Planirana je izrada registra rizika od pojave korupcije u policiji, kao i softver. Početna tačka za izradu ovih antikorupcijskih alatki biće rumunsko iskustvo. Predstavnici SUK-a nisu zadovoljni načinom na koji se njihove preporuke o disciplinskoj odgovornosti sprovode u praksi, zbog čega će*

---

<sup>28</sup> Matić, Marina; Đorđević, Saša i Vladimir Erceg. *Alternativni izveštaj o sprovođenju antikorupcijske strategije*. Beograd: BCBP, UTS, 2015: 64–65. <<http://goo.gl/LjjQ7C>>.

<sup>29</sup> Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

---

*postojati obaveza (tako se planira) da rukovodioci u policiji i Ministarstvu moraju da postupaju po preporuci Sektora.<sup>30</sup>*

---

Uvedena je obaveza da SUK izrađuje analizu rizika od pojave korupcije u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Analiza rizika podrazumeva identifikaciju rizika od pojave korupcije, izradu registra rizika i planova preventivnih mera za njihovo otklanjanje. Nejasno je da li se analiza rizika odnosi na celo Ministarstvo ili samo na Direkciju policije. U Akcionom planu za poglavlje 23 (mera 2.2.10.24) predviđena je izrada analize rizika od pojave korupcije za svako radno mesto u policiji. Nasuprot tome, u Zakonu o policiji predviđeno je sprovođenje analize rizika u Ministarstvu. Zbog smanjenja korupcije u policiji važno je da analiza rizika podjednako vodi računa o Direkciji policije, ali i o Ministarstvu, te da bude sveobuhvatna.

Zakonom o policiji predviđeno je da će SUK moći da proverava imovinsko stanje rukovodilaca i osoba koji rade na pozicijama u Ministarstvu gde postoje visoki rizici od pojave korupcije, što će biti utvrđeno prethodnom analizom rizika od pojave korupcije. Rukovodioci su dužni da prijave promene svog imovinskog stanja nadležnoj organizacionoj jedinici. I ova antikoruptionska mera biće dodatno uređena podzakonskim aktom, što nije dobro rešenje. Nije jasno koje će podatke sadržati imovinski karton, ali ni na koji način će se koristiti ti podaci, koji mogu biti meta različitih zloupotreba. To je naročito problematično ako se podzakonskim aktom propiše da podaci neće biti u potpunosti javni ili da će biti javni samo delimično (što je takođe nepoznanica). Novim Zakonom o policiji propisano je da će evidencije o ličnom imovinskom kartonu (član 230) biti vođene u skladu sa propisom o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova. Trenutno ne postoje indicije kada će Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova stupiti na snagu. Iako Akcionim planom za sprovođenje antikoruptionske strategije nije planirano, primećen je početak dobre prakse kada je u decembru 2015. potpisan sporazum o saradnji MUP-a i Agencije za borbu protiv korupcije. Sporazum se odnosi na razmenu podataka iz evidencija koje vode ovi državni organi.<sup>31</sup>

#### *Unutrašnja kontrola policije nema odgovarajuće ljudske, materijalne i finansijske kapacitete*

Trenutno su u SUK-u zaposlene 94 osobe<sup>32</sup>, što je pet osoba više nego 2013. godine. To nije dovoljan broj ljudi za kontrolu 44.546 pripadnika Ministarstva, s obzirom na to da novi Zakon o policiji proširuje kontrolu ulogu SUK-a na sve zaposlene u MUP-u. Planirano je postepeno dodatno zapošljavanje, po 20 novih osoba godišnje.<sup>33</sup>

U regionalnim centrima SUK-a u Beogradu, Nišu i Kragujevcu ne postoji odgovarajući prostor za rad, dok je tehnička oprema na kojoj zaposleni rade zastarela. Regionalni centar u Novom Sadu jedini je izuzetak. Država je obavezna da obezbedi odgovarajuće finansijske i materijalne resurse organima unutrašnje kontrole.

---

<sup>30</sup> Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

<sup>31</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/e2F45n>>.

<sup>32</sup> Izveštaj sa sastanka sa predstavnicima MUP-a, 15. oktobar 2015.

<sup>33</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Izveštaj o stanju u sedištu Ministarstva povodom sprovođenja Plana integriteta MUP-a*. Beograd, 5. 10. 2015: 10.

R. b. mere	Aktivnost	Status realizacije aktivnosti				
		Da	Ne	U toku	Rok je istekao	Novi rok
3.5.1.1.	Treba doneti Plan i program obuke za policijske službenike u okviru osnovne, specijalističke i kontinuirane policijske obuke.			X	Da	
	Treba sprovesti obuke za policijske službenike po Planu i programu obuke.		X		Da	
	Treba sprovoditi godišnju evaluaciju učinka godišnjih obuka.		X		Da	
<p><b>Komentar</b> – Stanje u vezi sa sprovođenjem mere uspostavljanja mehanizama za osnovnu, specijalističku i kontinuiranu edukaciju policijskih službenika na poslovima borbe protiv korupcije nije promenjeno u odnosu na prethodni period obuhvaćen izveštajem, odnosno na 2014. Iako je analiza potreba sačinjena, još nisu, ni nakon godinu dana, realizovane aktivnosti predviđene Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije.</p> <p>Potrebno je postojeću analizu potreba policajaca za pohađanje obuka o borbi protiv korupcije dopuniti istraživanjem potreba pripadnika unutrašnje kontrole i polaznika osnovne policijske obuke. Nakon formiranja novih organizacionih jedinica za borbu protiv korupcije u kriminalističkoj policiji, potrebno je izvršiti analizu potreba pripadnika tih jedinica. Uprava kriminalističke policije trebalo bi što pre da pošalje predlog Plana i programa obuke Kabinetu ministra unutrašnjih poslova na usvajanje. Potrebno je razmotriti ideju o tome da ovaj Plan i program bude deo Programa osnovnog kursa za sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta ili da bude deo godišnjeg stručnog usavršavanja.</p> <p>Potrebno je iskoristiti sve mogućnosti koje pruža međunarodna razvojna pomoć Srbiji i realizovati zajedničke obuke sa predstavnicima tužilaštva i pravosuđa. Akcenat obuka trebalo bi da bude na jačanju analitičkih kapaciteta policije za sprovođenje finansijskih istraga i na realizaciji posebnih dokaznih radnji, kao i drugih mera tajnog prikupljanja podataka uz poštovanje ljudskih prava. Prilikom realizovanja obuka potrebno je iskoristiti postojeće kapacitete Poreske policije i Službe interne revizije u MUP-u.</p> <p>Nakon sprovođenja obuka potrebno je uraditi evaluaciju učinka. To bi trebalo da bude redovna praksa.</p>						
3.5.1.2.	Treba izraditi i Vladi dostaviti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o policiji.	X			Da	
	Treba podneti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o policiji Narodnoj skupštini.	X			Da	

	Treba usvojiti Zakon o izmenama i dopunama Zakona o policiji.	X			Da	
	Treba izraditi izmene i dopune akta o sistematizaciji radnih mesta.		X			Januar 2017.
	Treba usvojiti izmene i dopune akta o sistematizaciji radnih mesta.		X			Januar 2017.
	<p><b>Komentar</b> – Novim Zakonom o policiji predviđene su nove nadležnosti, ovlašćenja Sektora unutrašnje kontrole, kao i antikorupcijski instrumenti koje će koristiti. Uvodi se test integriteta, kao metod za razotkrivanje koruptivnog ponašanja policijskog službenika, čiji će uslovi i način primene biti propisani podzakonskim aktima. Pored toga, uvodi se i obaveza deponovanja imovinskih kartona rukovodilaca u Ministarstvu na osnovu modela koji koristi Agencija za borbu protiv korupcije. Prema Zakonu o policiji, akt o sistematizaciji radnih mesta trebalo bi da bude izrađen i usvojen do 5. februara 2017. godine.</p> <p>Glavni izazov biće sprovođenje novog Zakona o policiji s obzirom na to da je potrebno usvojiti više od 40 podzakonskih propisa za godinu dana iako su pojedine organizacione jedinice unutar MUP-a već počele izradu akata, bez obzira na to što novi zakon nije usvojen. Na to da ovo predstavlja izazov upućuje i činjenica da za važeći Zakon o policiji, koji je usvojen 2005. godine, nije usvojeno 11 podzakonskih propisa od 23, koliko je zakonom propisano.</p>					
3.5.1.3.	Treba formirati organizacionu jedinicu za borbu protiv korupcije u Upravi kriminalističke policije u sedištu Ministarstva.			X	Da	II kvartal 2016.
	Treba osnovati posebne organizacione jedinice u okviru kriminalističke policije u područnim policijskim upravama za Beograd, Novi Sad, Kragujevac i Niš, a u ostalim odrediti kontakt osobe.			X	Da	II kvartal 2016.
	Treba povećati broj pripadnika Sektora unutrašnje kontrole policije u skladu sa EU standardima do nivoa od 1% zaposlenih u MUP-u.		X		Da	
	<p><b>Komentar</b> – Stanje u vezi sa realizacijom mere unapređenja materijalno-tehničkih uslova rada, organizacione i kadrovske strukture nosilaca borbe protiv korupcije u okviru policije nije promenjeno u odnosu na prethodni period obuhvaćen izveštajem, odnosno na 2014. U Sektoru unutrašnje kontrole primećeno je pet osoba više nego 2013. godine, ali je načinjen plan po kome će se broj zaposlenih godišnje povećavati za 20.</p>					
3.5.1.4.	Treba izraditi normativni okvir za formiranje, pristup, administriranje, korišćenje i izmene jedinstvene baze podataka o izvršiocima krivičnih dela iz oblasti korupcije.		X		Da	

	Treba uspostaviti procedure za direktnu koordinaciju i rano upozoravanje između policije i tužilaštva.			X	Da	
	<b>Komentar</b> – Stanje u vezi sa realizacijom mere uspostavljanja efikasnih mehanizama interne i eksterne koordinacije rada nosilaca borbe protiv korupcije na strateškom, taktičkom i operativnom nivou nije promenjeno u odnosu na prethodni period obuhvaćen izveštajem, odnosno na 2014.					
3.5.2.1.	Treba normativno i operativno objediniti kontrolu zakonitosti postupanja policije i drugih organizacionih jedinica u Sektoru unutrašnje kontrole MUP-a.		X		Da	
	Treba povećati broj zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole.		X		Da	
	Treba tehnički opremiti Službu interne revizije.		X		Da	
	<b>Komentar</b> – Stanje u vezi sa realizacijom mere organizacionog objedinjavanja kontrole zakonitosti postupanja i rada policije u Sektor unutrašnje kontrole nije promenjeno u odnosu na prethodni period obuhvaćen izveštajem, odnosno na 2014. Stiče se utisak da za sprovođenje ove mera ne postoji podrška u Sektoru unutrašnje kontrole, a nije ni prethodno urađena analiza toga šta zaista znači i koji su troškovi objedinjavanja organizacionih jedinica. Nakon izrade propisa o unutrašnjem uređenju MUP-a, koji bi trebalo da budu usvojeni godinu dana nakon stupanja na snagu novog Zakona o policiji, biće moguće utvrditi ishod ove mere.					
3.5.2.2.	Treba doneti Uputstvo o načinu i oblicima vršenja unutrašnje kontrole.			X	Da	
	Treba doneti Pravilnik o prikupljanju, obradi i analizi podataka o korupciji radi analize rizika i procena stanja.			X	Da	
	Treba uvesti obavezu izrade preventivnih planova uprava u sedištu, preventivnih planova područnih policijskih uprava i godišnjih izveštaja o sprovođenju preventivnih planova.		X		Da	
	Treba izraditi godišnji izveštaj o sprovođenju preventivnih planova policijskih uprava u sedištu i područnih policijskih uprava.		X		Da	
	<b>Komentar</b> – Stanje u vezi sa realizacijom mere jačanja kapaciteta unutrašnje kontrole razvijanjem kontrolno-instruktivne delatnosti nije promenjeno u odnosu na prethodni period obuhvaćen izveštajem, odnosno na 2014. Sektor unutrašnje kontrole izradio je Nacrt uputstva o načinu i oblicima vršenja unutrašnje kontrole.					

3.5.2.3.	Treba sprovesti sve aktivnosti predviđene Planom integriteta u predviđenim rokovima.			X	Da		
	Treba sprovesti analize rizika od pojave korupcije u organizacionoj strukturi policije.			X	Da		
	Treba izraditi Plan pripreme mera za jačanje integriteta zaposlenih na pozicijama koje su posebno rizične kada je reč o korupciji.		X			Da	
	Treba sprovesti mere za jačanje integriteta zaposlenih na pozicijama koje su posebno rizične kada je reč o korupciji.		X			Da	
	Treba uspostaviti mehanizam testa integriteta.			X		Da	
	Treba osigurati praćenje primene Kodeksa policijske etike i sankcionisanja njegovog kršenja.			X		Da	
	Treba javno objavljivati kvartalne izveštaje o rezultatima borbe protiv korupcije koje je MUP postigao.		X			Da	
<p><b>Komentar</b> – Sprovođenje mere razvijanja mehanizama za jačanje integriteta policijskih službenika u najvećoj meri zavisi od primene novog Zakona o policiji i kvaliteta propisa koji treba da urede izradu analize rizika od pojave korupcije, primenu testa integriteta i Kodeksa policijske etike. Do sada nije objavljen nijedan kvartalni izveštaj o rezultatima borbe protiv korupcije koje je MUP postigao. Takođe, u septembru 2015. godine MUP je izradio izveštaj o trenutnom stanju u sedištu Ministarstva povodom sprovođenja Plana integriteta.</p>							
3.5.2.4.	Treba doneti akt o uređenju materije i kriterijuma za karijerno napredovanje.			X	Da		
	Treba izraditi dvogodišnji izveštaj o doslednosti primene standarda karijernog napredovanja koji priprema Sektor za unutrašnju kontrolu.		X			Da	
<p><b>Komentar</b> – Podzakonski propisi koji uređuju oblast upravljanja ljudskim resursima bi trebalo da budu doneti tokom 2016. godine. Rok je godinu dana od usvajanja novog Zakona o policiji. U novom Zakonu o policiji nije propisano da Sektor unutrašnje kontrole treba da prati primenu standarda karijernog napredovanja i da na osnovu toga svake dve godine sačini izveštaj, već taj posao radi novoformirani Sektor za ljudske resurse.</p>							
<b>Ukupno</b>		<b>3</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	
<b>U procentima</b>		<b>7%</b>	<b>52%</b>	<b>61%</b>	<b>87%</b>	<b>13%</b>	

## PREVENCIJA KORUPCIJE

### Preporuke

1. Prevencija korupcije bi trebalo da bude prioritet revidiranog Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije, s obzirom na to da će aktivnosti i mere koje se odnose na izmene postojećeg zakonskog okvira ili usvajanje novog, kao i primena propisa, biti pokriveni Akcionim planom za poglavlje 23.
2. Neophodno je da nadležni organi za sprovođenje antikorupcijske strategije rade na poboljšanju kvaliteta izveštavanja o sprovođenju aktivnosti i mera kako bi Agencija za borbu protiv korupcije, Narodna skupština i javnost bili bolje upoznati sa efektima njene primene.
3. Metodologiju analize rizika od pojave korupcije prilikom pripreme propisa trebalo bi da bude deo Smernica za izradu i sprovođenje Plana integriteta, kao preduslov u vezi sa doslednom primenom propisa nadležne institucije. Na taj način bi se izbeglo da primena metodologije zavisi od usvajanja novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.
4. Obavezno bi trebalo povećati transparentnost sprovođenja antikorupcijske strategije tako što bi izveštaji o njenom sprovođenju bili dostupni na internet stranicama nadležnih subjekata, ili u posebnom odeljku informatora o radu, ili na internet prezentaciji Agencije za borbu protiv korupcije.

### Opis stanja

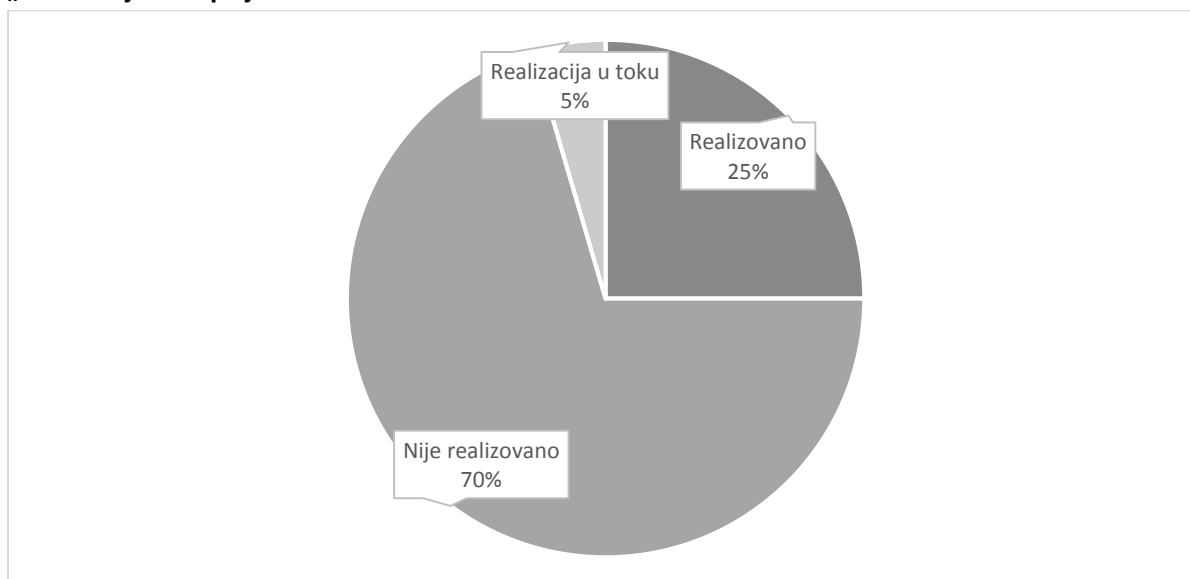
Sprovođenje preventivnih aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije nije na visokom nivou. Realizovana je četvrtina aktivnosti. Međutim, postoje mere koje su formalno ispunjene, ali to nije učinjeno u skladu sa indikatorima koje Akcioni plan predviđa. Za neke aktivnosti nemoguće je otkriti podatke o sprovođenju.

Uočeno je da rad državnih organa, koji treba da budu nadležni za ispunjenje određenih koraka u okviru iste mere, nije dovoljno koordinisan. Onda kada postoji međuzavisnost aktera prilikom ispunjavanja konkretne mere, ostali ne mogu da rade svoj posao jer zavise od toga da li su neki drugi organ, institucija ili organizacija obavili svoj deo posla.

Izveštavanje nadležnih subjekata o ispunjenju mera iz Akcionog plana daleko je ispod zadovoljavajućeg nivoa. Određeni nadležni subjekti nisu u toku 2015. godine Agenciji poslali nijedan izveštaj o sprovođenju Akcionog plana (na primer Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja), a od onih koji su slali izveštaje, retko ko je Agenciji ponudio sveobuhvatnu analizu postupanja. Naime, veliki deo nadležnih subjekata u svojim izveštajima govori samo o delu mera, dok ostatak mera i ne pominje. Zbog ovoga je u nekim situacijama teško odrediti da li je konkretna mera ispunjena ili nije, jer o tome nema podataka.



**Grafikon 3: Status realizacije Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za oblast „Prevenција korupcije”**



U ovom delu alternativnog izveštaja osvrnućemo se na procenu realizacije mera predviđenih Akcionim planom i dati preporuke za poboljšanje njegove primene.

#### Procena realizacije antikorupcijskih ciljeva

Uspostavljena je analiza rizika od pojave korupcije tokom pripreme propisa

##### *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije nije izmenjen*

Preduslov za sprovođenje analize rizika od pojave korupcije tokom pripreme propisa predstavlja usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija). Cilj izmena je da Agencija dobije ovlašćenje da propiše metodologiju za analizu rizika od pojave korupcije prilikom pripreme propisa, a da predlagači propisa budu obavezani da je primenjuju. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije nije usvojen, tako da ova mera nije ispunjena.

Rok za usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije bio je maj 2014. godine. Agencija je u julu 2014. godine podnela Ministarstvu pravde inicijativu za donošenje novog zakona i tom prilikom predložila svoj model zakona. Iako je Ministarstvo pravde u martu 2015. godine formiralo radnu grupu za izmene postojećeg Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>34</sup>, on još nije usvojen. Takođe, Agencija nije usvojila ni Metodologiju za procenu rizika od pojave korupcije u propisima, jer se čeka usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Tačnije, Agencija je 2013. godine pripremila ovu Metodologiju koju primenjuje kao interni akt. Agencija je u inicijativi za donošenje novog zakona, koju je uputila Ministarstvu pravde, predložila da se zakonom propiše usvajanje i obavezno primenjivanje Metodologije. U svom Izveštaju o radu za

<sup>34</sup> Sl. glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US.

2014. godinu Agencija je preporučila Narodnoj skupštini i Vladi da treba propisati to da obrazloženja predloga zakona sadrže analizu rizika od pojave korupcije kao svoj obavezni element. Izrada i primena Metodologije zavisi od donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i poslovnika Vlade i Narodne skupštine. Sve ovo nas dovodi do zaključka da sledeća mera (4.1.2) iz Akcionog plana koja se odnosi na usvajanje Zakona o Agenciji nije ispunjena.

Nisu ispunjene ni mere iz Akcionog plana koje se odnose na izmenu Poslovnika Narodne skupštine (mera 4.1.3) i Poslovnika Vlade (mera 4.1.4), kojima bi se predlagači zakona obavezali na to da obrazloženje predloga zakona mora da sadrži analizu rizika od pojave korupcije, odnosno kojima bi se utvrdila obaveza Vlade da nacрте zakona i predloge propisa daje na mišljenje Agenciji, kao i da to mišljenje priloži uz predlog zakona prilikom dostavljanja Narodnoj skupštini. Po mišljenju Ministarstva pravde, da bi se izmenili ovi poslovници, potrebno je prvo ispuniti meru koja se odnosi na usvajanje Metodologije za analizu rizika od pojave korupcije u propisima, kao i smernica za njenu primenu.

Najzad, nije sprovedena ni mera koja predviđa usvajanje Plana za obuku predstavnika predlagača zakona i ostalih propisa, po kom bi oni morali da primenjuju Metodologiju za analizu rizika od pojave korupcije u propisima. Sprovođenje ove mere je u nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije, ali o tome da li je ispunjena nije moguće govoriti bez odgovarajućih zakonskih izmena, koje takođe nisu sprovedene.

---

Sistem zapošljavanja i napredovanja u organima javne vlasti vrši se na osnovu kriterijuma i zasluga

---

Veliki deo mera koje treba da omoguće da se zapošljavanje i napredovanje u javnom sektoru vrše na osnovu kriterijuma i zasluga nije dospelo na izvršenje do kraja 2015.<sup>35</sup> Aktivnosti čija je realizacija planirana do navedenog perioda u najvećoj meri odnosi se na jačanje kapaciteta Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO).

#### *Napredovao je rad Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja*

Jačanje kapaciteta CROSO radi efikasnije kontrole obračuna i naplate doprinosa za socijalno osiguranje podrazumeva nekoliko koraka. Jedan od tih koraka je izrada analize potreba koju je CROSO izvršio.<sup>36</sup> Nakon operativnog puštanja u rad portala CROSO, izvršena je obuka radnika, korisnika portala i poslodavaca korisnika portala. Takođe, CROSO je izvestio Agenciju da je u skladu sa izrađenom analizom potreba nabavio opremu. Međutim, nije poznato da li je CROSO izmenio sistematizaciju i zaposlio odgovarajući stručan kadar tako da odgovara sprovedenoj analizi potreba, što je jedan od koraka koje predviđa ova antikorupcijska mera. Naime, CROSO u toku 2015. godine nije Agenciji za borbu protiv korupcije dostavio nijedan izveštaj o sprovođenju Akcionog plana, Na internet prezentaciji CROSO-a akt o sistematizaciji nije dostupan, dok je Informator o radu poslednji put ažuriran u maju 2013. godine.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Mere koje nisu dospеле na izvršenje su mere broj: 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4, 4.2.5. i deo mere 4.2.6.

<sup>36</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/NNEN04>>

<sup>37</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/QXyzGK>>.

Ispunjen je deo mere koji se odnosi na unapređenja baze podataka o elektronski podnetim jedinstvenim prijavama na obavezno socijalno osiguranje i njeno redovno ažuriranje. Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja izradio je analizu potreba radi uspostavljanja tehničke povezanosti sa nadležnim organima i organizacijama, ali drugi korak iz ove mere (uspostavljanje tehničke povezanosti sa nadležnim organima i organizacijama u skladu sa izrađenom analizom) nije ispunjen do kraja 2015. godine iako je CROSO obavestio Agenciju da je ovaj korak gotovo u celosti realizovan.

Obaveza CROSO-a jeste da sprovede kampanju kako bi obveznike, kao i osiguranika, podnošenja jedinstvene elektronske prijave na obavezno socijalno osiguranje informisao o značaju i dostupnosti podataka iz Jedinstvene baze Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Obaveza CROSO bila je da izradi Program i plan kampanje do marta 2014. godine. Agencija je u svom Izveštaju o sprovođenju antikorupcijske strategije navela da je ovaj korak ispunjen, ali da Agencija ne raspolaže podacima da li je aktivnost sprovedena u roku i na način predviđen Akcionim planom. Drugi korak koji predviđa sprovođenje kampanje u skladu sa planom i programom nije izvršen do kraja 2015. godine. Međutim, uputno je napomenuti da je na sajtu CROSO<sup>38</sup> moguće podneti elektronsku prijavu, kao i da se na njemu nalaze detaljna uputstva za obveznike, što u umnogome olakšava elektronsko podnošenje prijave. Takođe je doneto Uputstvo o postupku podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje u elektronskom obliku i o izdavanju potvrde o prijemu.

---

Obezbeđena je transparentnost rada organa vlasti

---

#### *Nema izmena zakonskog okvira o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja*

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nije izmenjen, pa tako nije proširen krug organa vlasti i nosilaca javnih ovlašćenja na koje se odnosi obaveza objavljivanja informatora o radu, niti su Povereniku data ovlašćenja da pokreće prekršajne postupke protiv odgovornog lica koje ne postupi po rešenju i merama Poverenika. Rok za ostvarivanje ove mere uveliko je prošao.

Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja najavljujane su još krajem 2014. godine, ali to nije učinjeno ni do kraja 2015. godine. Poverenik Rodoljub Šabić je više puta u medijima izražavao nezadovoljstvo zbog odlaganja donošenja izmena ovog Zakona za 2016. godinu.

Jačanje kapaciteta Poverenika za informacije od javnog značaja i ispunjenje ove mere podrazumeva nekoliko koraka. Bilo je potrebno izraditi analize potreba sa preporukama, što je kancelarija Poverenika ispunila, pa je analiza izrađena 11. marta 2014. godine. Poverenik je u skladu sa navedenom merom uradio analizu potreba sa preporukama aktom br. 021-01-00027/2014-04 od 11. marta 2014. godine.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Pogledati: <[www.croso.gov.rs](http://www.croso.gov.rs)>.

<sup>39</sup> Izveštaj Poverenika o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za sprovođenje strategije.

Drugi korak za ispunjenje ove mere podrazumeva zapošljavanje novog kadra u skladu sa preporukama analize potreba. Realizacija ove mere je u toku.<sup>40</sup> Analiza potreba Poverenika obuhvatila je i analizu kadrovskog kapaciteta kako bi on bio unapređen. Poverenik je 1. decembra 2014. godine od Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja Skupštine dobio Zaključak o davanju saglasnosti za zasnivanje radnog odnosa sa novim licima za 7 izvršilaca. Njihovim zapošljavanjem, međutim, još ne bi bio ostvaren Kadrovski plan Poverenika za 2013. godinu, u kom je predviđeno 69 izvršilaca. Kadrovskim planom za 2014. godinu planirano je zapošljavanje 73 izvršioca. Zbog limita utvrđenog Uputstvom za pripremu budžeta Republike Srbije za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu, Poverenik je za 2015. godinu, umesto punog broja zaposlenih predviđenog Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta (koji podrazumeva 94 izvršioca), predvideo 83 izvršioca. Poverenik je podnošenjem Predloga finansijskog plana za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. i 2017. godinu tražio od Ministarstva finansija dodatna sredstva za jačanje kapaciteta, a septembra 2015. objavljen je i javni konkurs za popunjavanje novih radnih mesta.

Napravljen je Plan i program obuke u skladu sa preporukama analize potreba, a jedan od koraka u ostvarenju mere 4.3.2. jeste i sprovođenje kontinuirane obuke zaposlenih u okviru institucije Poverenika. Poverenik je u svom izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategija za borbu protiv korupcije i Akcionog plana naglasio da je potpisan sporazum sa Kancelarijom za evropske integracije br. 337-00-00018/2015-04/1 od 18.9.2015. godine, kojim će biti započeta realizacija projekta „Izgradnja kapaciteta Poverenika za informacije od javnog značaka i zaštitu podataka o ličnosti za efektivno i adekvatno izvršavanje njegovih zakonskih ovlašćenja i obezbeđivanje ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama i prava na zaštitu podataka u skladu sa evropskim standardima”. U okviru ovog projekta predviđene su različite obuke zaposlenih u instituciji Poverenika, koje podrazumevaju obuku o praksama EU, kurseve stranog jezika i studijske posete.<sup>41</sup>

Mera 4.3.3. predviđa izradu internog akta sa instrukcijama o procedurama postupanja tokom rada organa vlasti, koji treba objaviti na internet prezentaciji. Ispunjenje ove mere je odgovornost Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, ali ono u svojim kvartalnim izveštajima Agenciji za 2015. godinu ne pominje ovu meru, pa se ne može zaključiti da li je mera ispunjena ili nije.

Mera 4.3.4. podrazumeva usvajanje podzakonskih propisa potrebnih za potpunu primenu Zakona o tajnosti podataka, što je u nadležnosti Vlade. Rok za ispunjenje ove mere bio je jul 2014. godine. Budući da se Vlada u svojim izveštajima Agenciji za 2015. godinu nije osvrnula na ovu meru, ne možemo zaključiti da li je ili nije ispunjena.

---

<sup>40</sup> Isto.

<sup>41</sup> Isto.

---

Stvoreni su uslovi za aktivnije učestvovanje organizacija civilnog društva u borbi protiv korupcije

---

*Nisu stvoreni uslovi za aktivnije učestvovanje civilnog društva*

Mera 4.5.1. propisuje izmenu Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa, koja realizuju udruženja. Ona podrazumeva uvođenje obaveze za sve korisnike da, prilikom podnošenja aplikacije za dodelu sredstava iz javnih izvora, podnose izjavu o nepostojanju sukoba interesa i interni akt o antikorupcijskoj politici.

Navedena Uredba izmenjena je u toku 2015. godine, tako što je usvojena Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja (*Sl. Glasnik* br. 98/2015). Ona je stupila na snagu 21. novembra 2015. godine, ali ovim izmenama i dopunama nije uvedena obaveza podnošenja izjave o nepostojanju sukoba interesa, niti obaveza podnošenja internog akta o antikorupcijskoj politici, tako da ova mera nije ispunjena u skladu sa Akcionim planom.

Mera 4.5.2. propisuje izmenu Zakona o državnoj upravi, kojom bi se standardi saradnje organa državne uprave sa civilnim društvom usaglasili sa standardima Saveta Evrope i Konvencije UN protiv korupcije (UNKAK). Ova mera nije ispunjena u skladu sa Akcionim planom, jer u toku 2015. godine, a ni ranije (videti Izveštaj Agencije iz 2014. godine), nije usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi, što je bilo opisano u Akcionom planu. Važeći Zakon o državnoj upravi se samo u par članova osvrće na odnos organa državne uprave i civilnog društva, i to u članu 60, koji reguliše odnos državnih organa sa građanima, preduzećima i drugim organizacijama (u članu se navodi da su organi državne uprave dužni da građanima omoguće ostvarivanje njihovih prava i obaveza, da im daju potrebne podatke i obaveštenja, da im pružaju pravnu pomoć, da sarađuju sa građanima i da čuvaju ugled organa državne uprave). Zakon se nigde direktno ne bavi saradnjom državnih organa i organizacija civilnih društva.

Mera 4.5.3. propisuje razvijanje metodologije za praćenje realizovanja programa/projekta finansiranih iz budžetskih sredstava, a posebno za praćenje njihove realizacije na terenu, kao i za praćenje utroška finansijskih sredstava radi prevencije nenamenskog utroška sredstava. Budući da Ministarstvo finansija, koje je subjekt odgovoran za ispunjenje ove mere, u svojim izveštajima za 2015. godinu nije pomenulo ovu meru, ne može se zaključiti da li je ona ispunjena ili nije.

Mera 4.5.4. propisuje izmenu Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja. Njom bi se unapredio okvir koji se odnosi na kriterijume, uslove, obim, način i postupak dodele sredstava. Ova mera je u vezi sa merom 4.5.1, koja takođe propisuje obavezu izmene Uredbe, na gore opisani način. Kao što je gore navedeno, Uredba jeste izmenjena (usvojena je Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja, *Sl. glasnik* br. 98/2015), koja je stupila na snagu 21. novembra 2015. godine, ali su ove izmene i dopune veoma male – imaju svega pet članova. Međutim, ovi članovi se nisu bavili unapređenjem okvira koji se odnosi na kriterijume, uslove i postupak dodele sredstava udruženjima. Imajući ovo u vidu, dolazimo do zaključka da mera nije ispunjena.

Mera 4.5.5. predviđa da Agencija za borbu protiv korupcije sprovodi javne konkurse za dodelu sredstava organizacijama civilnog društva za realizaciju projekata u oblasti borbe protiv korupcije na republičkom i lokalnom nivou, kao i za medijske inicijative u oblasti borbe protiv korupcije. Ova mera podrazumeva nekoliko koraka. Prvi korak je izrada Pravilnika Agencije o dodeli sredstava organizacijama civilnog društva. Ovaj korak je ispunjen jer je Agencija 3. marta 2014. donela Pravilnik o sprovođenju javnog konkursa za dodelu sredstava organizacijama civilnog društva za realizovanje programa i projekata u oblasti borbe protiv korupcije.<sup>42</sup> Tokom 2015. godine Agencija je sprovela dva konkursa za dodelu sredstava organizacijama civilnog društva – prvi u februaru 2015. godine i drugi u aprilu.<sup>43</sup> Agencija je tokom revizije Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije predložila da se zbog slabog interesovanja izbriše mera koja predviđa obučavanje OCD-a o borbi protiv korupcije.<sup>44</sup>

---

Stvoreni su uslovi za aktivnije učestvovanje privatnog sektora u borbi protiv korupcije

---

#### *Privredna komora Srbije više nego ranije učestvuje u borbi protiv korupcije*

Mera 4.6.1. predviđa izmene Zakona o porezu na dobit pravnih lica. Njom bi borba protiv korupcije bila navedena kao jedna od namena/delatnosti zbog koje se preduzećima koja pružaju finansijsku podršku civilnom društvu može dati posebna poreska olakšica. Ova mera nije usvojena, budući da nisu usvojene izmene Zakona o porezu na dobit pravnih lica.

Mera 4.6.2. propisuje obavezu Privredne komore Srbije (PKS) da donosi i objavljuje antikorupcijske standarde i prakse (kao što su Kodeks poslovne etike, Kodeks korporativnog upravljanja), kao i da promoviše standarde Međunarodne trgovinske komore za borbu protiv korupcije, pravila Deklaracije o borbi protiv korupcije Globalnog dogovora Srbija. Obaveza se odnosi i na privredna društva koja su usvojila antikorupcijske planove ili planove integriteta. Ova aktivnost je ispunjena u skladu sa indikatorom navedenom u Akcionom planu, ali drugi korak podrazumeva obavezu PKS-a da organizuje skupove i seminare u oblasti borbe protiv korupcije i da promoviše dobru praksu. U skladu sa informacijama koji su autori ovog izveštaja dobili od Agencije na osnovu zahteva za dobijanje informacije od javnog značaja, PKS je tokom 2015. godine organizovala više od pet događaja (seminari, okrugli stolovi itd.) koji su se bavili antikoruptivnom tematikom, tako da se može zaključiti da je ova mera ispunjena.

---

<sup>42</sup> Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2012–2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, objavljen maja 2015. godine.

<sup>43</sup> Više informacija na: <<http://goo.gl/rvPtjO>>.

<sup>44</sup> Odgovor Agencije za borbu protiv korupcije na zahtev BCBP-a od 31. decembra 2015. godine.

---

Narodna skupština prati sprovođenje zaključaka, odnosno preporuka koje je donela povodom izveštaja nezavisnih državnih organa

---

### *Nije izmenjen zakonski okvir za rad Narodne skupštine*

Mera 4.7.1. predviđa dopunu Zakona o Narodnoj skupštini, kojom bi bila uvedena obaveza Vlade da Narodnoj skupštini najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj o sprovođenju zaključaka Narodne skupštine koji su doneti povodom razmatranja izveštaja nezavisnih državnih organa, organizacija i tela, i to u roku od šest meseci nakon donošenja zaključaka Narodne skupštine, uz obavezu da se izveštaj Vlade razmatra na sednici Narodne skupštine.

U kvartalnom izveštaju o sprovođenju Strategije i Akcionog plana koji je Narodna skupština podnela Agenciji, navodi se da je predsednik Narodne skupštine 20. januara 2014. godine podneo Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini, kojim se, između ostalog, predviđa navedena mera. Međutim, kako je u međuvremenu konstituisan novi saziv Narodne skupštine, neophodno je da ovlašćeni predlagač podnese novi Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini. Iako Zakon o Narodnoj skupštini nije izmenjen, ova aktivnost se realizuje. Naime, Vlada Republike Srbije, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija i Ministarstvo unutrašnjih poslova započeli su realizaciju donetih zaključaka i o tome obavestili Narodnu skupštinu.<sup>45</sup> Kao dokaz da je aktivnost realizovana, u Izveštaju Narodne skupštine navedeni su Izveštaj organa državne uprave, Izveštaj Uprave za izvršenje krivičnih sankcija i Izveštaj Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>46</sup>

Važeći Zakon o Narodnoj skupštini objavljen je u *Službenom glasniku* 26. februara 2010. godine i od tada nije bilo izmena i dopuna ovog Zakona, što nas dovodi do zaključka da mera 4.7.1. nije ispunjena u skladu sa Akcionim planom, uprkos navodima iz kvartalnog izveštaja Narodne skupštine da se mera sprovodi.

---

Proširene su i precizirane nadležnosti, te unapređeni kadrovski kapaciteti i uslovi rada Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državne revizorske institucije

---

### *Ne radi se dovoljno na jačanju nezavisnih državnih organa*

Radi preciziranja nadležnosti i unapređenja kadrovskih kapaciteta nezavisnih državnih organa u Srbiji, Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije propisana je izrada analize potreba Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka ličnosti, i Državne revizorske institucije, koja će dati smernice za proširenja i/ili preciziranja nadležnosti, unapređenja kadrovskih kapaciteta i uslova rada. U okviru ove mere, predviđeno je da navedeni subjekti imaju obavezu da izrade svoje analize potreba, a zatim da ih

---

<sup>45</sup> Izveštaj Narodne skupštine o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za sprovođenje strategije za drugi kvartal 2015. godine

<sup>46</sup> Isto.

dostave ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa i državne uprave, kao i ministarstvu nadležnom za poslove finansija. Četiri navedena odgovorna subjekta su to izvršila, tako da je ova mera ispunjena.<sup>47</sup>

Izvršenje preporuka iz analize potreba koje su dostavljene Vladi ima više koraka. Prvi korak je izrada Plana za ispunjavanje preporuka analize u oblasti proširenja i preciziranja nadležnosti, kao i izrada Plana za ispunjavanje preporuka u oblasti jačanja kapaciteta i obezbeđivanja uslova za rad. Budući da nadležni organi nisu u svojim izveštajima spomenuli ovu meru, ne može se doći do zaključka da li je ona ispunjena ili nije.

---

## Uspostavljena je efikasna i delotvorna zaštita uzbunjivača

---

### *Usvojen je Zakon o zaštiti uzbunjivača*

Zakon o zaštiti uzbunjivača stupio je na snagu 4. decembra 2015. godine, a njegova primena odložena je za 5. jun 2015. godine. Na ovaj način Srbija je postala jedna od pet zemalja u Evropi, koja ima poseban zakon posvećen zaštiti uzbunjivača.

Usvojeni su i podzakonski propisi kojima se precizno uređuju procedura i postupanje. U toku 2015. godine donet je Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja i načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i o drugim pitanjima značajnim za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih. Donet je i Pravilnik o programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača. Oba pravilnika stupila su na snagu.

Ne može se sa sigurnošću reći da li je ispunjena mera koja se odnosi na sprovođenje stručnog usavršavanja lica zaposlenih u javnom sektoru o zaštiti uzbunjivača, jer Ministarstvo pravde u svojim izveštajima Agenciji ne govori o ovoj meri.

---

## Uspostavljen je sistem za sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u javnom sektoru

---

### *Nije usvojen Zakon o sprečavanju sukoba interesa*

Nije usvojen zakon kojim se jedinstveno reguliše sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u javnom sektoru, kao i pitanje podnošenja i provere izveštaja o imovini i prihodima službenika u javnoj upravi. Izrada i dostavljanje Nacrta zakona jedini je korak predviđen ovom merom koji je dospeo na ispunjenje do kraja 2015. godine. Sukob interesa državnih službenika reguliše se Zakonom o državnim službenicima.

Prema Akcionom planu, subjekt odgovoran za izradu nacrta ovakvog zakona je „ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i državne uprave“, pa nije jasno da li se ovde misli na Ministarstvo pravde ili na Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, ili je izrada nacrta zakona zajednička obaveza ova

---

<sup>47</sup> Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2012-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, Izveštaj je Agencija objavila maja 2015. godine.



dva ministarstva. U svakom slučaju, ni jedno ni drugo ministarstvo ne pominju ovu meru u svojim izveštajima Agenciji za 2015. godinu.

### Procena realizacije aktivnosti

R. b. mere	Aktivnost	Status realizacije aktivnosti				
		Da	Ne	U toku	Rok je istekao	Novi rok
4.1.1.	Treba izraditi i dostaviti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.		X		Da	
	Treba podneti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Narodnoj skupštini.		X		Da	
	Treba usvojiti Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.		X		Da	
4.1.2.	Treba formulisati Metodologiju i smernice za njenu primenu.	X				
	Treba usvojiti Metodologiju i smernice za njenu primenu.		X		Da	
4.1.5.	Treba usvojiti plan za obuku predstavnika predlagača zakona i ostalih propisa.		X		Da	
	Treba organizovati obuke prema usvojenom planu.		X			
4.1.6.	Treba usvojiti plan za obuku predstavnika predlagača i donosilaca propisa.		X			
	Treba organizovati obuke prema usvojenom planu.		X			
4.2.4.	Treba izmeniti sistematizaciju i zaposliti odgovarajući broj stručnog kadra u skladu sa analizom.	Nema dostupnih podataka o realizovanju mere.				
	Treba napraviti i sprovesti Plan i program obuke zaposlenih u skladu sa analizom.	Nema dostupnih podataka o realizovanju mere.				
	Treba nabaviti opremu u skladu sa analizom potreba.	X				
4.2.6.	Treba napraviti Plan i program kampanje informisanja obveznika o podnošenju elektronske prijave na obavezno socijalno osiguranje.	X				
4.3.1.	Treba izraditi i dostaviti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.		X		Da	

	Treba podneti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona Narodnoj skupštini.		X		Da	
	Treba usvojiti Zakon o izmenama i dopunama Zakona.		X		Da	
4.3.2.	Treba zaposliti novi kadar u skladu sa preporukama analize potreba.			X	Da	
	Treba sprovesti plan obuke zaposlenih.			X		
4.4.3.	Treba izraditi i dostaviti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.		X		Da	
	Treba podneti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona Narodnoj skupštini.		X		Da	
	Treba usvojiti Zakon o izmenama i dopunama Zakona.		X		Da	
	Treba pripremiti Program i plan stručnog usavršavanja.	X				
4.5.1.	Treba usvojiti izmene i dopune Uredbe sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja.		X		Da	
4.5.2.	Treba izraditi i dostaviti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi.		X		Da	
	Treba podneti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona Narodnoj skupštini.		X		Da	
	Treba usvojiti Zakon o izmenama i dopunama Zakona.		X		Da	
4.5.3.	Treba usvojiti Metodologiju za praćenje realizovanje programa/projekta finansiranih iz budžetskih sredstava.	Nema dostupnih podataka o realizovanju ove mere.				
	Treba pratiti realizaciju programa/projekata na osnovu usvojene metodologije.	Nema dostupnih podataka o realizovanju ove mere.				
4.5.4.	Treba usvojiti izmene Uredbe sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava finansiranja programa od javnog interesa koja realizuju udruženja.		X		Da	
4.5.5.	Treba obezbediti dodatna sredstva u godišnjem budžetu Agencije.		X			
	Treba organizovati godišnje konkurse za dodelu sredstava organizacijama civilnog društva na republičkom i lokalnom nivou, kao i za medijske projekte.	X				

4.5.6.	Treba organizovati redovne polugodišnje koordinacione sastanke sa organizacijama civilnog društva.	X				
	Treba izraditi Program i plan obuke za organizacije civilnog društva.	X				
	Treba sprovoditi plan obuke za organizacije civilnog društva.	X				
4.6.1.	Treba izraditi i dostaviti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica.		X		Da	
	Treba podneti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona Narodnoj skupštini.		X		Da	
	Treba usvojiti Zakon o izmenama i dopunama Zakona.		X		Da	
4.6.2.	Treba organizovati skupove i seminare u oblasti borbe protiv korupcije u saradnji sa institucijama Republike Srbije, kao i promovisati dobre prakse kompanija u oblasti borbe protiv korupcije.	X				
4.7.1.	Treba izraditi i usvojiti Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini.		X		Da	
4.7.2.	Treba izraditi i usvojiti izmene i dopune Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta u Narodnoj skupštini.		X		Da	
4.8.1.	Treba dati pisana obrazloženja za odbijanje preporuka koje su neprihvatljive za Vladu.	Nema dostupnih podataka o realizovanju ove mere.				
4.8.2.	Treba izraditi plan za ispunjavanje preporuka analize u oblasti proširenja i preciziranja nadležnosti nezavisnih državnih organa.	X				
	Treba izraditi plan za ispunjavanje preporuka u oblasti jačanja kapaciteta i obezbeđivanja uslova za rad.		X		Da	
	Treba sprovesti plan u oblasti proširenja i/ili preciziranja nadležnosti.		X			
	Treba sprovesti plan u oblasti jačanja kapaciteta i obezbeđivanja uslova za rad.		X			
	Treba izraditi izveštaj o sprovođenju plana u oblasti proširenja i/ili preciziranja nadležnosti i dostaviti ga Vladi i nezavisnim državnim organima koji su obuhvaćeni planom.		X			
	Treba izraditi izveštaj o sprovođenju plana u oblasti jačanja kapaciteta i obezbeđivanja uslova za rad i dostaviti		X			

	ga Vladi i nezavisnim državnim organima koji su obuhvaćeni planom.					
4.9.2.	Treba izraditi i usvojiti podzakonske propise o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača.	X			Da	
4.9.3.	Treba napraviti Plan i program obuke zaposlenih u javnom sektoru o zaštiti uzbunjivača.	Nema dostupnih podataka o realizovanju ove mere.				
	Treba sprovesti plan obuke zaposlenih u javnom sektoru o zaštiti uzbunjivača.	Nema dostupnih podataka o realizovanju ove mere.				
4.10.1.	Treba izraditi i dostaviti Nacrt zakona kojim se jedinstveno uređuje sukob interesa.		X		Da	
<b>Ukupno</b>		<b>11</b>	<b>31</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>0</b>
<b>U procentima</b>		<b>22%</b>	<b>61%</b>	<b>4%</b>	<b>49%</b>	<b>0</b>

## **SPROVOĐENJE I NADZOR NAD SPROVOĐENJEM STRATEGIJE**

**Prošlo je više od dve godine od kada je Narodna skupština usvojila antikorupcijsku strategiju. Nadležni za borbu protiv korupcije još nisu usaglasili svoje aktivnosti iako je to obaveza koju imaju već deset godina.**

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije usvojena je u oktobru 2013. godine.<sup>48</sup> Srbija je veoma brzo, dve godine kasnije, ratifikovala Konvenciju. Ratifikacijom su se donosioci odluka u Srbiji obavezali na dve stvari (čl. 38 Konvencije), koje suštinski predstavljaju realizovanje međunarodnog standarda u borbi protiv korupcije. Prvo, institucije su dužne da sarađuju u borbi protiv korupcije. Drugo, policajci, tužioci i sudije moraju da razmenjuju informacije kada postoji sumnja da je počinjeno neko krivično delo korupcije.

U Srbiji je saradnja institucija neophodna i prilikom kreiranja i sprovođenja antikorupcijske politike, koja je zaokružena Nacionalnom strategijom iz 2013. godine, čiji se Akcioni plan ne sprovodi kako treba.<sup>49</sup> Normativna osnova za saradnju policije, tužilaštva i sudstva u Srbiji postoji, ali ona nije dobra u svim fazama krivičnog postupka. Ovi problemi uočeni su u Akcionom planu za sprovođenje antikorupcijske strategije i to je dobro. Međutim, dosadašnja praksa predstavlja razlog za brigu.

Izrada izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ukazuje da ne postoji odgovarajuća saradnja institucija za borbu protiv korupcije. Kasni se godinu dana ako se uzme u obzir rok koji je predviđen Akcionim planom za sprovođenje antikorupcijske strategije. Posle je taj rok pomeren Akcionom planom za poglavlje 23, tako da je ceo proces trebalo da bude gotov na jesen. Ni do tada posao nije bio urađen.

Radna grupa za izradu izmena zakona prvi put se sastala krajem februara 2014. godine (šest meseci posle prvobitnog roka) i izgleda da posao ne ide kako bi trebalo. Sledeći sastanak je otkazan jer nije bilo kvoruma za rad, a u međuvremenu su se pojavila dva modela zakona: prvi je izradila Agencija<sup>50</sup>, a drugi je slovenački<sup>51</sup>, koji je preporučilo naše Ministarstvo pravde.

Tokom primene antikorupcijske politike zabunu stvara trostruki mehanizam nadzora i koordinacije. Ovaj posao obavljaju Agencija za borbu protiv korupcije, Grupa za koordinaciju sprovođenja antikorupcijske strategije i Koordinaciono telo Vlade Srbije za primenu Akcionog plana. Njihovi zadaci se podudaraju. Agencija i Grupa prate primenu antikorupcijske strategije; prikupljaju od državnih organa izveštaje o realizaciji antikorupcijskih mera; daju mišljenja i preporuke o tome kako unaprediti borbu protiv korupcije; učestvuju u pripremi propisa i predloga projekata čiji je cilj smanjenje

---

<sup>48</sup> *Sl. list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.

<sup>49</sup> Pogledati izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju antikorupcijske strategije: <<http://goo.gl/eNHuZI>>

<sup>50</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/8dOiEN>>.

<sup>51</sup> Pogledati: <<https://goo.gl/CuFzDv>>.

korupcije. Vlada je godinu dana nakon usvajanja antikorupcijske strategije formirala<sup>52</sup> novo Koordinaciono telo koje treba da usmerava i koordinira rad državnih organa radi bolje implementacije Strategije. U njegovom sastavu su premijer, ministar pravosuđa, ministar finansija i član Saveta za borbu protiv korupcije. Zna se da je ovo telo održalo jedan sastanak iako je u obavezi da to čini na svakih šest meseci.

U saradnji policije, tužilaštva i sudstva problem predstavlja potpisivanje dva memoranduma o saradnji. Procedura koja bi trebalo da omogući bolju saradnju i koordinaciju rada policije i tužilaštva u borbi protiv korupcije nije usvojena, jer prethodno nije potpisan memorandum o saradnji. Sekretarijat u Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavio je u decembru 2013. godine kriminalističkoj policiji Predlog memoranduma koji treba da potpišu MUP, Direkcija policije i Tužilaštva za organizovani kriminal. Ne zna se da li je Predlog memoranduma stigao do Ministarstva pravde i Tužilaštva za organizovani kriminal. Nasuprot tome, Ministarstvo pravde organizovalo je sastanak sa predstavnicima MUP-a, Republičkog javnog tužilaštva i ostalih institucija koje učestvuju u sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije. Na njemu je postignuta saglasnost oko konačnog teksta drugog memoranduma, koji još uvek nije usvojen jer se čeka da MUP iskaže svoj stav.

Nerealno je očekivati potpisivanje operativne procedure kada institucije ne mogu da se saglase povodom planiranja međusobne saradnje.

Agencija za borbu protiv korupcije može da pomogne u rešavanju ovih problema, jer je jedino telo u Srbiji koje ima celovit uvid u sprovođenje antikorupcijske politike, ali i odgovornost prema Narodnoj skupštini. To proizlazi iz obaveze državnih organa da Agenciji podnose izveštaje o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije. Pored toga, Agencija, za razliku od Grupe, sačinjava i podnosi poslanicima sveobuhvatni izveštaj o sprovođenju antikorupcijskog plana. Takva uloga omogućava Agenciji da odgovorno pruža pomoć i podršku koordinaciji rada nadležnih organa za borbu protiv korupcije. U praksi, takva pozicija Agencije nije iskorišćena.

Važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (čl. 62) predviđa mogućnost da Agencija daje mišljenja o sprovođenju antikorupcijske strategije. Međutim, nije postojala obaveza da subjekti na koje se mišljenje odnosi barem raspravljaju o tome. Novi Nacrt zakona o Agenciji uvodi obavezu (čl. 88) da se u roku od 60 dana održi rasprava o mišljenju Agencije. Te rasprave mogu da podstaknu bolju koordinaciju rada institucija u borbi protiv korupcije.

---

<sup>52</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/VX0ioG>>.

Analiza sadržaja pisanja medija, sa distancom od nešto više od dve godine od samog usvajanja antikorupcijske strategije, može da posluži kao jedna od referentnih tačaka prilikom procene ispunjenosti efekata dokumenta, tj. prilikom procene inicijalno definisanih, a medijski posredovanih, prioriteta, planova i obećanja.

Strategija je usvojena na *fonu* sistemske borbe protiv korupcije, koja je u trenutku usvajanja ovog strateškog dokumenta bila vodeća tema izborne kampanje, a kasnije i ukupne medijske agende.

Borba protiv korupcije bila je okosnica političke retorike i prizma kroz koju su posmatrane gotovo sve aktivnosti Vlade Ivica Dačića u periodu od 2012. do 2014. godine, pa tako i u vreme usvajanja Strategije. Ovo je bila i tema koja je bez sumnje uticala na izborni rezultat Srpske napredne stranke (SNS) na izborima u proleće 2012. godine, jer je značajan deo kampanje bio posvećen traženju podrške građana za politiku „beskompromisne borbe protiv korupcije“.

Kako pokazuje analiza ključnih izbornih ponuda i obećanja političkih partija u izbornom ciklusu 2012. godine<sup>53</sup>, čak tri četvrtine poruka SNS-a bilo je u vezi sa ovom temom, a uspešna borba protiv sistemske korupcije predstavljana je kao osnov privrednog oporavka i izlaska iz ekonomske krize. Čak petina poruka celokupne kampanje SNS-a odnosila se na suzbijanje partokratije, a značajan deo obećanja bio je posvećen jačanju državnih mehanizama za borbu protiv korupcije, restriktivnim kaznama za počinioce koruptivnih dela, reviziji spornih privatizacija, kontroli javnih nabavki i sličnim temama.

Nakon formiranja Vlade Ivica Dačića, kadrovi SNS-a preuzeli su vodeću ulogu i ključna ministarska mesta: lider SNS-a Aleksandar Vučić postaje potpredsednik Vlade i koordinator za borbu protiv korupcije, a visoki stranački funkcioner Nikola Selaković preuzima resorno Ministarstvo pravde. Pomenuti kadrovi SNS-a uz to postaju glavni akteri medijske agende i nosioci ključnih poruka u vezi sa borbom protiv korupcije.

Antikorupcijska strategija bila je deo šireg paketa mera, koji je trebalo da zaokruži zakonodavni okvir u ovoj oblasti. Između ostalog, usvojena je Strategija za reformu pravosuđa, izmenjen je Zakon o javnim nabavkama, usvojen Zakon o uzbunjivačima, započeta je istraga spornih privatizacija na koje je reagovala EU, kao i neki sudski procesi.

Usvajanje Strategije bilo je važno i u kontekstu EU integracija, jer je nakon stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u januaru 2013. godine) zakonodavni okvir trebalo prilagoditi

---

<sup>53</sup> Atlagić, Siniša. *Ključne izborne poruke i obećanja političkih partija u kampanji za izbore u maju 2012.* Beograd: Mera vlade, 2012. <<http://goo.gl/QEroyn>>.

tekovinama EU zakonodavstva i pripremiti proces tzv. skrininga. Eksperti EU su, takođe, aktivno učestvovali u izradi same Strategije i mahom podržali usvajanje ovog dokumenta.

Mediji su tokom ovih procesa imali konformišući i stabilizujući uticaj na javno mnjenje, jer se ovako postavljen koncept borbe protiv korupcije nije dovodio u pitanje. Danas se oni shvataju kao kompleksni sistemi i glavni kanali informisanja, koji selektuju događaje, upoređuju ih sa drugima, (pri)daju im važnost, klasifikuju ih i stavljaju u vrednosni okvir. Njihova glavna uloga u demokratskim društvima jeste da posreduju u javnoj debati o svim pitanjima bitnim za društvo, u kojoj se mogu čuti i alternativna mišljenja, što je u slučaju antikorupcijske agende gotovo u potpunosti izostalo.

Pad kvaliteta medijskog izveštavanja reflektuje sistemske probleme srpskih medija, zbog kojih se, između ostalog, i sami nalaze u poglavlju Strategije.<sup>54</sup> U ovom kontekstu, pluralizam i nezavisnost medija istaknuti su kao jedna od ključnih vrednosti demokratskog društva. „Dominantni trendovi su komercijalizacija, tabloidizacija i snižavanja kredibiliteta informativnih medija u kojima opadaju obim informativnih sadržaja, udeo analitičkog i istraživačkog novinarstva, opseg raznovrsnosti mišljenja, pažnja posvećena kontroverznim temama i poštovanje etičkih standarda”.<sup>55</sup>

Pomenuti nalaz, kao i rezultati istraživanja drugih organizacija koje se bave medijskim monitoringom potvrđuju opšti pad kvaliteta izveštavanja, koje se preslikava i na kvalitet izveštavanja o korupciji i antikorupcijskim merama. Na primer, organizacija Biro za društvena istraživanja (BIRODI) navodi da se mediji površno bave problemom korupcije u društvu mada je izveštavanje intenzivno i obimno. Jedan od ključnih zaključaka ekstenzivne analize sadržaja tokom 2014. godine koji su se odnosili na temu korupcije i antikorupcije bio je da su „u značajnom broju medijskih izveštaja prisutni nepotpisani tekstovi, kršenje pretpostavke nevinosti i drugih etičkih standarda. Istovremeno, o borbi protiv korupcije, zaštiti uzbunjivača i antikorupcijskim merama se veoma malo i neanalitički izveštava”.<sup>56</sup>

U analizi sadržaja koja sledi na narednim stranama bavićemo se kvalitetom izveštavanja o ključnom antikorupcijskom dokumentu, antikorupcijskoj strategiji, u vreme njenog usvajanja 2013. godine. Analiza će pokazati da se stvarna debata o ovom dokumentu zapravo nije ni vodila u medijima, da su njom dominirali institucionalni akteri, a da su kritički glasovi, koji bi ispitivali kvalitet predloženih rešenja ili ukazivali na potencijalne nedostatke, ostali na marginama.

## Glavni nalazi

- Iako je reč o krovnom antikorupcijskom dokumentu, medijsko izveštavanje je skromno. U vreme usvajanja Strategije, objavljeno je svega 25 medijskih tekstova.
- Najveći broj tekstova objavljen je u štampanim medijima, nešto manje u agencijama. Elektronski mediji sa manje pažnje izveštavaju o ovoj temi. U odabranom uzorku najveći broj tekstova (ukupno četiri) objavio je list Blic i isto toliko novinska agencija Tanjug.

<sup>54</sup> Kao glavni cilj ovog poglavlja 3.9. navodi se „Transparentno vlasništvo, finansiranje medija i uređivačka politika”.

<sup>55</sup> Matić, Jovanka i Dubravka Valić Nedeljković. *Značaj medijskog integriteta*. Novi Sad: Novosadska novinarska škola, 2014: 57–137.

<sup>56</sup> Pogledati: <<http://goo.gl/MdZg0J>>.



- Analitički žanr gotovo potpuno izostaje u izveštavanju – dominira faktografija, i to u kratkim novinskim formama, vesti i izveštaju. Objavljena je svega jedna analiza (u nedeljniku NIN), kao i tri intervjua.
- Agendu primarno definišu institucionalni akteri iz izvršne vlasti – Aleksandar Vučić, tada potpredsednik Vlade, i Nikola Selaković, tadašnji i aktuelni ministar pravde. Oni su pojedinačno najčešće citirani izvori. Agencija za borbu protiv korupcije i njeni predstavnici izvori su u tri teksta, a jedini predstavnici nevladinog sektora su Transparentnost Srbija i Savet za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije Transparentnost. Imajući u vidu veliki doprinos nevladinog sektora prilikom formulacije politika u borbi protiv korupcije, ovakva medijska zastupljenost ne odgovara realnosti. Upadljivo izostaju i predstavnici zakonodavne vlasti, jer su navedeni kao izvor samo u jednom tekstu, što govori o minimiziranoj ulozi Parlamenta kao mesta za debatu o rešenjima koja predlaže izvršna vlast.
- Izveštavanje je mahom protokolarno. Najveći broj tekstova (10 od 25) tematski je povezan sa predstavljanjem Predloga strategije u širem, političkom okviru („postavili smo visoke standarde, nadam se da ćemo imati snage da to sprovedemo u delo”, „zemlja bez kriminala i korupcije jasan je politički cilj ove Vlade”). Uz to, još petina (5 od 25 tekstova) u vezi je sa skupštinskim zasedanjem i predstavljanjem i usvajanjem Strategije. Ostali tekstovi bave se širim društvenim okvirom u borbi protiv korupcije (loši pokazatelji indeksa percepcije korupcije u društvu, potreba jačanja institucionalnih kapaciteta) ili kritikom predloženih rešenja (7 od 25 tekstova).
- Medijsko izveštavanje je uglavnom neutralno ili pozitivno intonirano, zahvaljujući većini izvora koji pozitivno ocenjuju Strategiju ili predstavljaju njena ključna rešenja. Od 25 tekstova, 7 je negativno intonirano i svi potiču od vaninstitucionalnih aktera – nevladinog sektora ili Agencije za borbu protiv korupcije, kao nezavisnog kontrolnog tela.
- Najave, ambiciozni planovi za budućnost i obećanja dominiraju porukama direktnih izvora (onih koji su neposredno citirani). U njihovim izjavama, između ostalog, stoji da građani mogu da očekuju borbu protiv političke korupcije u samom vrhu vlasti, visoke standarde i zahteve prilikom njenog sprovođenja, prevenciju korupcije i upravljanje rizicima. Zanimljivo malo je konkretnih rešenja, rokova ili neposredne odgovornosti svakog od aktera, što smanjuje mogućnost građana da budu u potpunosti informisani.

Imajući u vidu navedene glavne nalaze, prosečan tekst o usvajanju antikorupcijske strategije izgledao bi ovako: objavljen je u štampanim medijima, malog je formata i faktografskog žanra, oslonjen je na institucionalne aktere i njihovu agendu, tematski je povezan sa najavama i planovima u vezi sa glavnim rešenjima predloženim Strategijom, uglavnom su pozitivno intonirani kada je reč o antikorupcijskim merama.

#### Metodološke napomene

Radi ove analize korišćen je metod analize sadržaja. Analizirano je 25 medijskih izveštaja, koji su objavljeni u nedelji pre usvajanja i u nedelji nakon neposrednog usvajanja Nacionalne strategije za

borbu protiv korupcije u Skupštini Srbije, 1. jula 2013. godine. Analizom su obuhvaćeni glavni tradicionalni mediji – agencije, štampani i elektronski mediji, koji dominantno utiču na javno mnjenje. To su: Beta, Blic, Danas, Dnevnik, Fonet, Informer, Kurir, Naša TV, NIN, Politika, Radio Beograd 1, RTS1, Tanjug i Večernje novosti.

Kvantitativna analiza sprovedena je na osnovu posebnog kodeksa koji ima devet kategorija: datum, naziv medija, tip medija, žanr, trajanje priloga (za elektronske medije)/veličina teksta (za štampane medije), izvor (jedan ili više), citat, tema, tonalitet (u odnosu na Strategiju). Interpretativni okvir ove analize nastao je na osnovu sekundarne, kvalitativne analize.

Primarni cilj analize bio je da se utvrdi kvalitet medijskog izveštavanja o usvajanju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, tačnije da se utvrdi kako su mediji „uokvirili” ovu temu – koje su teme, izvore i vrednosni kontekst stavili u prvi plan izveštavanja.

#### Plasman tekstova

O važnosti teme svedoči njen plasman i pozicija u ukupnom izveštavanju. Već prvi uvid u obim produkcije pokazuje da se o Strategiji izveštavalo skromno i da ona nije bila glavna tema kojom su se mediji u to vreme bavili.

**Tabela 1: Ukupan broj tekstova**

Beta	1
Blic	4
Danas	3
Dnevnik	1
Fonet	1
Informer	1
Kurir	2
Naša TV	1
NIN	1
Politika	2
Radio Beograd 1	1
RTS1	1
Tanjug	4
Večernje novosti	2
<b>Ukupno</b>	<b>25</b>

Sasvim očekivano, u ukupnom obimu produkcije dominiraju štampani mediji (16 od ukupno 25 tekstova), zatim agencije (6 tekstova) i 3 izveštaja na televiziji u ukupnom trajanju od 4 minuta i 12 sekundi.

**Tabela 2: Ukupan broj tekstova prema tipu medija**

Novinska agencija	6
Dnevni list	15

Nedeljnik	1
Radio	1
TV	2
<b>Ukupno</b>	<b>25</b>

Tokom dve nedelje odabranog uzorka, većina produkcije (jedna petina svih tekstova) objavljena je dan ili dva dana nakon usvajanja Strategije, što je uslovljeno aktuelnošću teme. Osim toga, tokom ostalih dana bilo je izveštavanja o samoj Strategiji, ali svega po jedan tekst dnevno. Elektronski mediji izveštavali su samo u danima neposredno pre usvajanja dokumenta, najavljujući da će se Predlog strategije naći u Skupštini Srbije, a nakon toga se više nisu bavili ovom temom.

Većina tekstova u štampanim medijima odabranog uzorka bila je male ili srednje veličine (od jedne četvrtine do trećine jedne novinske stranice), uz skromnu opremu, obično uz sliku izvora. Kratkih tekstova je ukupno 8, srednjih 10, dok su četiri teksta duža. Duži tekstovi objavljeni su u „ozbiljnim” informativnim novinama, kao što su Politika, NIN, Danas, te u izveštaju agencije Tanjug. Od toga su tri intervjua i jedan analitički tekst.

U žanrovskoj podeli dominira faktografija. Dve trećine tekstova su u formi vesti ili izveštaja, što je donekle očekivan nalaz, s obzirom na to da većinu medija u uzorku čini dnevna štampa ili novinska agencija, pa je ovakva produkcija tipična.

**Tabela 3: Ukupan broj tekstova, podela prema žanrovima**

Analiza	1
Intervju	3
Izveštaj	9
Vest	12
<b>Ukupno</b>	<b>25</b>

#### Tematski okvir

Antikorupcijska strategija usvojena je u Skupštini Srbije zajedno sa godišnjim izveštajima nezavisnih kontrolnih tela (Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitinika građana, Poverenika za informacija od javnog značaja i Poverenice za ravnopravnost) i Strategijom za reformu pravosuđa u julu 2013. godine. Ova okolnost je znatno uticala na medijsko izveštavanje, jer se na javnoj debati pokrenulo nekoliko značajnih pitanja o izgradnji pravnog okvira za borbu protiv korupcije.

**Tabela 4: Ukupan broj tekstova, podela prema temama**

Borba protiv korupcije, okvir EU integracija	1
Korupcija u visokom obrazovanju, kritika predloženih rešenja	1
Zasedanje Skupštine, predstavljanje i usvajanje Strategije	5
Borba protiv korupcije, širi društveni okvir	3
Predlog Strategije i politički okvir	9
Komentar Strategije, kritika predloženih rešenja	6
<b>Ukupno</b>	<b>25</b>

Mediji su, međutim, nedovoljno uspešno predstavili ovu temu građanima. Izveštavanje je ostalo na nivou protokolarnog obaveštavanja javnosti, uz malo napora ili sopstvene inicijative novinara da se neka od ključnih rešenja predviđenih Strategijom predstave građanima mimo onoga što je bilo na agendi samih nosilaca vlasti. U tekstovima koji su se odnosili na zasedanje Skupštine, Predlog strategije i politički okvir za njeno usvajanje nema drugih izvora osim institucionalnih.

Pozitivan izuzetak predstavljaju dva obimna izveštaja, jedna analiza objavljena u nedeljniku NIN 4. jula 2013. i jedan izveštaj agencije Tanjug od 28. juna 2013. U njima su predstavljene mere, uloge svake od institucija koja je zadužena za sprovođenje Strategije i odgovornosti za (ne)ispunjenje ciljeva. Samo na ovaj način građani dobijaju potpunu informaciju i mogućnost da kasnije pozovu na odgovornost donosiocje odluka.

### Definisanje medijske agende

Institucionalni akteri primarno definišu agendu, dok su brojni akteri koji bi mogli značajno da doprinesu kompletnijem predstavljanju teme javnosti izostavljeni. Sama činjenica da su u samo dva teksta (od 25) citirana dva govornika, a da je u svim ostalim citiran samo po jedan direktan govornik, od čega je jedanaest visokih državnih funkcionera, govori o akterima koji uokviruju agendu i koji daju ton celokupnoj debati.

Upadljivo je da nije bilo aktera koji dolaze iz civilnog sektora, pogotovo zato što kritički tonovi ili predlozi drugačijih rešenja dolaze upravo iz ovog dela društva. Takođe, izostaju i glasovi nezavisnih, kontrolnih tela, naročito onih koja su zadužena za sprovođenje pojedinih mera predviđenih Strategijom. Agencija za borbu protiv korupcije je takođe malo zastupljena s obzirom na to da je ovo telo glavno za nadzor sprovođenja strateškog dokumenta.

Skoro da nema ni predstavnika Skupštine. Oni su glasanjem potvrdili rešenja koja im je ponudila izvršna vlast, bez debate ili polemike o ponuđenim rešenjima.

**Tabela 5: Izvori**

Nema citiranog izvora	5
Aleksandar Vučić, potpredsednik Vlade	4
Majkl Davenport, britanski ambasador i budući šef Delegacije EU u Srbiji	1
Mario Spasić, direktor Saveta za monitoring, ljudska prava i borbu protiv korupcije Transparentnost	1
Mirjana Mihajlović, savetnik ministra pravde	1
Nemanja Nenadić, programski direktor Transparentnosti Srbija	4
Nikola Selaković, ministar pravde	4
Radomir Ilić, savetnik ministra pravde	1
Tatjana Babić, direktor ABPK-a	1
Transparentnost Srbija, saopštenje	1
Zoran Stojiljković, član Odbora ABPK-a	2
<b>Ukupno</b>	<b>25</b>

Imajući u vidu veliku zastupljenost izvora iz izvršne vlasti, ne čudi da je vrednosni okvir uglavnom pozitivno ili neutralno intoniran. Na ovaj način se zapravo gradi podrška javnosti za predloženi strateški okvir za borbu protiv korupcije, bez mogućnosti da se određena rešenja i mere kritički evaluiraju.

Negativni komentari mera predviđenih Strategijom dolaze isključivo iz nevladinog sektora i Agencije za borbu protiv korupcije.

*Tatjana Babić, direktorka Agencije: „Koncept Strategije koji je predlagala agencija, a koji je predviđao analizu rizika u sektorima – resorima i izradu sektorskih antikorupcijskih planova nije prihvaćen od većine članova radne grupe.”*

*Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija: „Nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije nudi rešenja za neke probleme, ali ima i mnoge nedostatke koje bi bar delimično trebalo ispraviti kroz Akcioni plan. Strategije ne predviđa unakrsne provere imovine i prihoda, kao ni zaštitu od nekih oblika politički motivisanog raspolaganja javnim novcem.”*

**Tabela 6: Vrednosni okvir tekstova**

Negativan	7
Neutralan	11
Pozitivan	7
<b>Ukupno</b>	<b>25</b>

Postavlja se pitanje šta je javnost zapravo saznala o ključnom antikorupcijskom dokumentu, imajući u vidu direktne izjave izvora.

Izjave institucionalnih aktera predstavljaju zapravo dobar uvid u buduće planove i definisane prioritete, koji tek u nekom narednom periodu treba da proizvedu efekte. U pregledu izjava, osim opšteg političkog okvira i deklarativnog zalaganja za sistemsku borbu protiv korupcije, nema konkretnih rokova, potrebnih resursa i institucionalne odgovornosti za sprovođenje mera predviđenih Strategijom.

Na primer, ministar pravde Nikola Selaković podsetio je da se „prema indeksu percepcije korupcije Srbija već šestu godinu za redom nalazi na 80. mestu od 176 država i da će primena predložene Strategije predstavljati pravi test za Vladu Srbije”. On je dodao i da je „za vođenje dobre, efikasne i organizovane borbe protiv korupcije neophodno postojanje stručnog, nepristrasnog, efikasnog i pravičnog pravosudnog sistema. Ako nemate pravosuđe koje će dati konačni epilog započetoj borbi protiv korupcije, onda postoji veliki rizik da se ona izrodi u svoju suprotnost.”

Aleksandar Vučić, ključna ličnost Vlade u resoru borbe protiv korupcije, navodi da su pred Vladom Srbije ambiciozni planovi sprovođenja Strategije, kao što je „nulta tolerancija na korupciju jasan politički cilj.

**Tabela 7: Izjave potpredsednika Vlade Aleksandra Vučića**

Vučić je ukazao da je Srbija donela Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, u kojoj su postavljeni visoki standardi. Jedan od prioriteta biće rešavanje sporne 24 privatizacije kako bi građani jasno videli da u Srbiji postoji pravda i da se ne isplati pljačkanje države jer se za to kad-tad odgovara. (Večernje novosti, 6. juli 2013)
---

Usvojili smo Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, postavili smo veoma visoke standarde i nadam se da ćemo imati snage da to sprovedemo u delo. (agencija Beta, 5. juli 2013)
--

S druge strane, stručnjaci su upozoravali da se antikorupcijske mere moraju sprovoditi u okviru institucija i da ceo posao mora biti lišen političkih uticaja.

*Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija: „SNS je, zbog neupletenosti u korupcionaške afere, prirodan predvodnik u procesu izgradnje sistema za borbu protiv korupcije, međutim, mora se dosledno insistirati da taj sistem bude lišen političkih uticaja.”*

*Zoran Stojiljković, Agencija za borbu protiv korupcije: „Morate da imate situaciju u kojoj će institucije funkcionisati same po sebi, u kojoj ćete doneti jednu ozbiljnu Strategiju u kojoj će, recimo, biti sankcionisano i nerealizovanje određenih mera. Znači, ako ne budete imali jednu vrstu političke, a onda i pravne odgovornosti, onda ćete imati ovu vrstu intervencije (na primer Vučića).”*