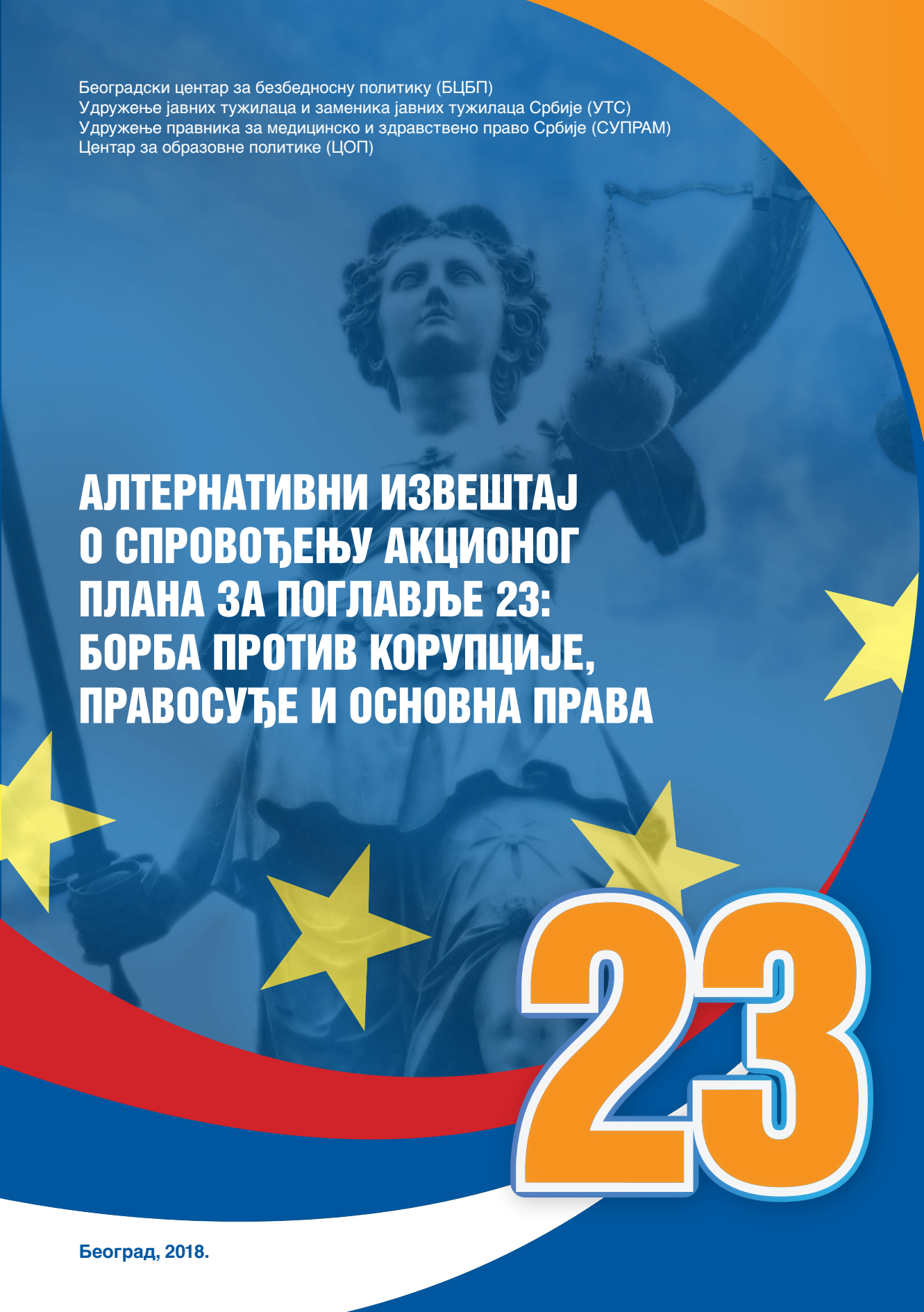


Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП)
Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије (УТС)
Удружење правника за медицинско и здравствено право Србије (СУПРАМ)
Центар за образовне политике (ЦОП)



АЛТЕРНАТИВНИ ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОГЛАВЉЕ 23: БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ, ПРАВОСУЂЕ И ОСНОВНА ПРАВА

23

Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП)
Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије (УТС)
Удружење правника за медицинско и здравствено право Србије (СУПРАМ)
Центар за образовне политике (ЦОП)

**АЛТЕРНАТИВНИ ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВОЂЕЊУ АКЦИОНОГ ПЛАНА
ЗА ПОГЛАВЉЕ 23:
БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ,
ПРАВОСУЂЕ И ОСНОВНА ПРАВА**

Београд, 2018.

**АЛТЕРНАТИВНИ ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ
АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОГЛАВЉЕ 23:
БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ, ПРАВОСУЂЕ И
ОСНОВНА ПРАВА**

Издавач

Београдски центар за безбедносну политику
Ђуре Јакшића 6/5, Београд, Република Србија
Тел: +381113287226
И-мејл: office@bezbednost.org
Страница: www.bezbednost.org

Аутори

Владимир Ерцег (БЦБП)
Ивана Ценерић (ЦОП)
Марина Матић Бошковић (УТС)
Саша Ђорђевић (БЦБП)
Светлана Ненадић (УТС)
Хајрија Мујовић (СУПРАМ)

Уредник

Саша Ђорђевић (БЦБП)

Лектура

Татјана Хаџић Јововић

Дизајн и прелом

ДТП дизајн студио

Београд, 2018.

Алтернативни извештај део је пројекта „Алтернативни поглед на Поглавље 23 – измене правног оквира и пракси”. Овај пројекат се финансира преко Агенције за борбу против корупције, а средствима из буџета Републике Србије. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта не представљају нужно и ставове Агенције за борбу против корупције.

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА	5
ЛИСТА ОКВИРА, ТАБЕЛА И ГРАФИКОНА	7
УВОД	8
ТРИ ГЛАВНЕ ПОРУКЕ	10
САЖЕТАК	11
1. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ	15
1.1. ЗДРАВСТВО	15
1.2. ПОРЕЗИ	29
1.3. ОБРАЗОВАЊЕ	30
1.4. ПОЛИЦИЈА	46
1.5. ЦАРИНЕ	63
1.6. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	65
1.7. ЦИВИЛНО ДРУШТВО	68
2. РЕПРЕСИЈА КОРУПЦИЈЕ	75
2.1. ЗЛОУПОТРЕБА СЛУЖБЕНОГ ПОЛОЖАЈА	75
2.2. СПЕЦИЈАЛИЗОВАНА АНТИКОРУПЦИЈСКА ТЕЛА	80
2.3. ПРОЦЕС ПРИВАТИЗАЦИЈЕ	88
2.4. СТАТИСТИКА О КОРУПЦИЈИ	92
2.5. ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ	94
2.6. РЕВИДИРАЊЕ СИСТЕМА ИМУНИТЕТА	98

2.7. ЦУРЕЊЕ ИНФОРМАЦИЈА	101
2.8. АНТИКОРУПЦИЈСКА СТРАТЕГИЈА	107
3. ПРАВОСУЂЕ	110
3.1. БУЏЕТСКЕ НАДЛЕЖНОСТИ	110
3.2. НАПРЕДОВАЊЕ У ПРАВОСУЂУ	112
3.3. ЕТИЧКИ КОДЕКС СУДИЈА И ТУЖИЛАЦА	118
4. ОСНОВНА ПРАВА	121
4.1. КАПАЦИТЕТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	121

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

АБК	Агенција за борбу против корупције
АЛИМС	Агенција за лекове и медицинска средства Србије
АП23	Акциони план за Поглавље 23
АПВ	Аутономна Покрајина Војводина
АПКиМ	Аутономна Покрајина Косово и Метохија
БМПО	Биомедицински потпомогнуто оплођење
БОШ	Београдска отворена школа
БЦБП	Београдски центар за безбедносну политику
ВСС	Високи савет судства
ВШУ	Високошколске установе
ДВТ	Државно веће тужилаца
ЕУ	Европска унија
ЗКП	Законик о кривичном поступку
ЗОСОБ	Закон о основама система образовања и васпитања
ИЗИС	Интегрисани здравствени информациони систем
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
КАПК	Комисија за акредитацију и проверу квалитета
КЗ	Кривични законик
ЛАП	Локални акциони план за борбу против корупције
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
мЛАП	Модел локалних акционих планова за борбу против корупције
МПНТР	Министарство просвете, науке и технолошког развоја
МУП	Министарство унутрашњих послова
НЗР	Национални здравствени рачун
НСВО	Национални савет за високо образовање
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој

ОЦД	Организације цивилног друштва
Повереник о личности	Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података
РФЗО	Републички фонд за здравствено осигурање
САД	Сједињене Америчке Државе
СБПОК	Служба за борбу против организованог криминала
СЗО	Светска здравствена организација
СУК	Сектор унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова
УНДП	Програм Уједињених нација за развој
ЦОП	Центар за образовне политике

ЛИСТА ОКВИРА, ТАБЕЛА И ГРАФИКОНА

Оквир 1: Случај Високе медицинске школе из Ћуприје

Оквир 2: Случај ректора Универзитета у Крагујевцу

Табела 1: Нејасна веза између инструмената, исхода и индикатора у Акционом плану за борбу против корупције у образовању

Графикон 1: Однос перцепције корупције и перцепције поверења у институције

Графикон 2: Статус спровођења превентивних активности у борби против корупције

Графикон 3: Статус спровођења репресивних активности у борби против корупције

Графикон 4: Статус спровођења активности везаних за правосуђе

УВОД

Акциони план за Поглавље 23 обухвата области правосуђа, борбе против корупције и основних права. Представља документ Владе Републике Србије, којим се дефинишу кључне активности на основу којих ће држава испунити препоруке ЕУ у преговорима и заправо значе прилагођавање домаћег правног система правним тековинама Уније. Акциони план усвојен је у априлу 2016. године.

Пред вама је алтернативни извештај који процењује реализацију активности одговорних субјеката из АП23 од 27. априла 2016. до 28. фебруара 2018. године. Обухвата онај део који се односи на 78 активности за превенцију корупције, репресију корупције, правосуђе и основна права.

Реч је о поглављу „Борба против корупције”, и то о:

- активностима за спровођење препоруке 2.2.10. која се односи на развијање, спровођење и процењивање утицаја мера за борбу против корупције у другим посебно осетљивим областима, као што су здравство, опорезивање, образовање, полиција, царина и локална самоуправа;
- активностима за спровођење препоруке 2.2.11. која се односи на учествовање цивилног друштва у борби против корупције.

Алтернативни извештај покрива и област „Репресија корупције” и препоруке које се односе на:

- злоупотребе службеног положаја (2.3.1);
- рад специјализованих антикорупцијских тела (2.3.2);
- процес приватизације (2.3.3);
- сређеност статистике о кривичним делима корупције (2.3.4);
- ревидирање система имунитета (2.3.5);
- употребу одузимања имовине проистекле из кривичног дела (2.3.6);
- спречавање „цурења информација” (2.3.7);
- примену Антикорупцијске стратегије (2.3.8).

Извештај покрива и три препоруке које се односе на правосуђе:

- буџетске надлежности правосудних органа (1.1.4);
- напредовање у правосуђу (1.1.3);
- етички кодекс судија и тужилаца (1.2.2).

Алтернативним извештајем је покривена и област која се односи на јачање капацитета институције Заштитника грађана (3.2.1.1-3) из потпоглавља „Основна права”.

У извештају је процењена реализација препорука и активности из горе наведених области. Дат је и табеларни преглед са тренутним статусом спровођења активности и на крају су наведене препоруке за унапређење примене АП23. На почетку извештаја предочене су три главне поруке у вези са будућим спровођењем АП23 и представљени су главни налази.

Извештај је сачињен:

- анализирањем медијских чланака и извештаја различитих независних контролних тела и међународних организација;
- анализирањем садржаја правних и стратешких аката;
- анализирањем одговора државних институција на основу захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја;
- коришћењем ранијих истраживања рађених о борби против корупције, у којима је детаљно описан методолошки оквир;
- реализацијом две фокус групе са члановима полицијских синдиката;
- реализацијом фокус групе и три интервјуа са релевантним саговорницима, који су учествовали у реформи система образовања;
- реализацијом четири интервјуа са саговорницима и организацијама које учествују у реформи здравства;
- спровођењем шест интервјуа са представницима правосудних органа.

У извештају нису цитирана појединачна мишљења представника органа државне управе због чувања анонимности.

Београдски центар за безбедносну политику, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Удружење правника за медицинско и здравствено право Србије, и Центар за образовне политике од Агенције за борбу против корупције на осмом конкурс за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва, који је објављен 22. маја 2017. године, добили су средства за алтернативно извештавање о примени АП23.¹

Алтернативни извештај део је пројекта „Алтернативни поглед на Поглавље 23 – измене правног оквира и пракси”. Овај пројекат се финансира посредством Агенције за борбу против корупције, а средствима из буџета Републике Србије. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта не представљају нужно и ставове Агенције за борбу против корупције.

¹ Погледати: <<https://goo.gl/rvPtjO>>.

ТРИ ГЛАВНЕ ПОРУКЕ

1. Неопходно је да дође до суштинских промена на основу примене АП23, а не само до „штикклирања” и декларативног спровођења препорука из Акционог плана које је препоручила Европска комисија. Нагласак треба да буде на примени прописа и прецизирању јаснијих показатеља утицаја и резултата примене, а не само на измени прописа и промени институционалног оквира.
2. Неопходно је унапредити окружење у вези са спровођењем АП23 и реформом области које ово поглавље покрива, и то тако да она буде заснована на слободи медија, отвореној расправи и смисленом учествовању јавности. Грађани треба да буду тачно информисани о позитивним и негативним ефектима примене АП23.
3. Процес приступања ЕУ не треба свести само на проценте испуњености Акционог плана, већ је неопходно да понашање државних органа и цивилног друштва одражава дух демократских реформи. Процес преговора треба искористити за даљу демократизацију друштва у Србији.

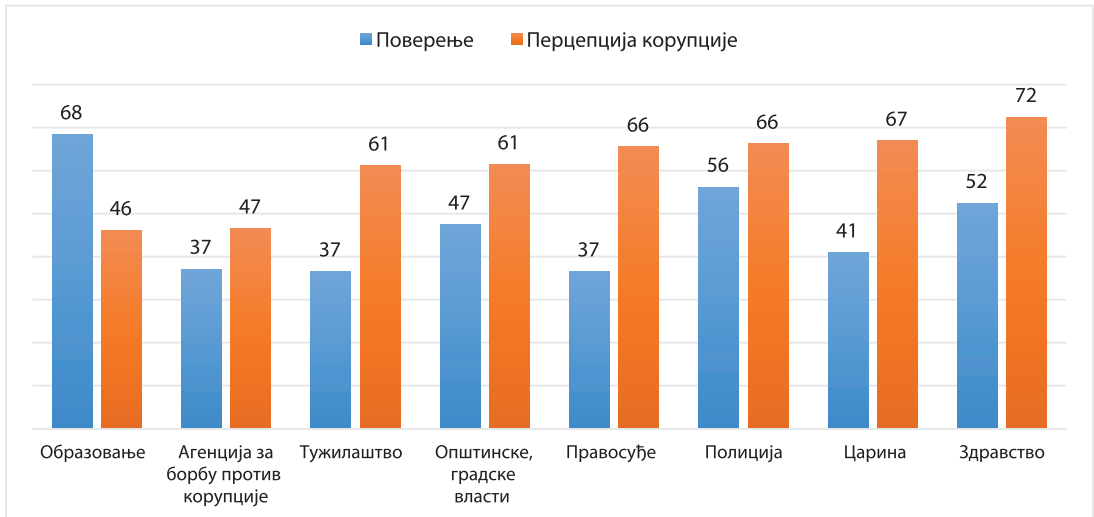
САЖЕТАК

Активности из АП23 које се односе на 78 активности за превенцију корупције, репресију корупције, правосуђе и основна права реализоване су половично за непуне две године од почетка спровођења плана. Нешто више од половине активности је остварено, али један добар део (21%) није одговарајуће спроведен и у складу са АП23. Четвртина активности није реализована, а у току је примена 18 од 78 активности.

Већи проблем од половичног остваривања препорука и активности из АП23 јесте то што досадашња примена не доводи до суштинских промена у борби против корупције, што произлази из бирократске и техничке природе АП23. Циљеви у Акционом плану нису довољно прецизни. Показатељи успеха су процесни и не осликавају жељену промену на прави начин. Чак и потпуна реализација активности не мора нужно да доведе до напретка.

У таквом окружењу грађанима је тешко да препознају ефекте борбе против корупције. Процент перцепције корупције је висок, а у последње три године забележен је негативан тренд, па је већи проценат оних који уочавају корупцију од оних који имају поверења чак и у оне институције које се боре против корупције или које су посебно ризичне за појаву корупције.² Посебно су проблематични здравство, царина, полиција и правосуђе.

Графикон 1: Однос перцепције корупције и перцепције поверења у институције



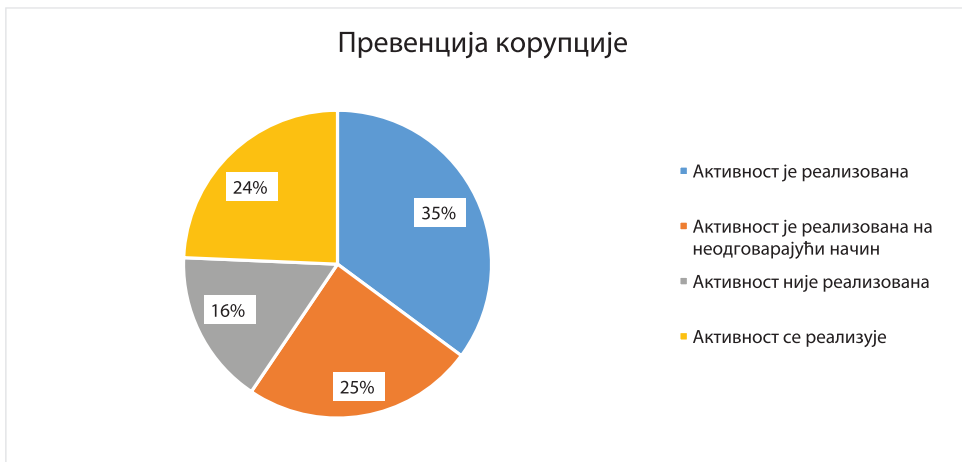
2 Погледати: Елек, Бојан. Ставови грађана Србије о полицији. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017. <<https://goo.gl/jik3bP>>; Ђан, Аурелија. Ставови грађана Србије о полицији. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2016. <<https://goo.gl/n262Ew>>; Елек, Бојан; Тасић, Дуња; Ђорђевић, Саша и Војислав Михаиловић. Ставови грађана о одговорности полицији у Србији. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2015. <<https://goo.gl/QKe3RS>>.

У наставку су предочени главни налази по областима.

• **Превенција корупције**

Антикорупцијске превентивне активности слабо се спроводе у осетљивим областима, као што су области које се односе на порезе, образовање, полицију, царину и локалну самоуправу. Тек нешто више од трећине активности спроведено је у складу са АП23, док четвртина није одговарајуће реализована, односно није реализована према показатељима датим у АП23. Реализовање активности значајно се разликује у зависности од области. Рокови за нереализоване активности су истекли.

Графикон 2: Статус спровођења превентивних активности у борби против корупције



Начињен је напредак у развијању и спровођењу превентивних антикорупцијских мера у здравству. Правни оквир је унапређен. Формирана су два антикорупцијска тела, чији ефекти рада још увек нису довољно познати јавности. И даље преко 70 одсто грађана у Србији верује да је корупција у здравству распрострањена. Србија је на дну табеле у групи земаља где се оцењује стопа додатног плаћања лекару поред званичних накнада за услуге.

Испуњени су почетни предуслови за борбу против корупције у локалној самоуправи. Добро су анализирани узроци и појавни облици корупције на локалном нивоу и сачињен је модел локалног антикорупцијског плана. Ипак, мање од трећине локалних самоуправа у Србији усвојило је овај план. Комисија за избор антикорупцијског тела основана је само у једном граду, док сва основана локална тела нису ослобођена политичког утицаја, што може негативно да утиче на јачање одговорности и смањење корупције на локалу.

Мере за превенцију корупције у образовању, полицији и царини слабо се спроводе. Један од највећих изазова је очување потпуне транспарентности рада образовних институција. Нису испуњени предуслови за успешан процес акредитовања и није унапређен правни оквир за рад просветне инспекције. Систем унутрашње контроле полиције и МУП-а није довољно добро успостављен. Мали је број правноснажних осуђујућих пресуда због случајева корупције у

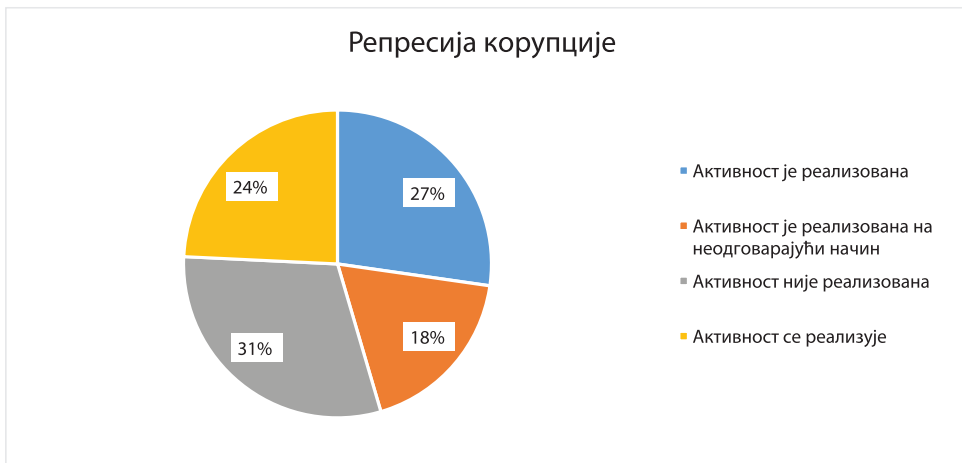
полицији, док је казнена политика блага. Напредак у области која се односи на порез тешко је проценити.

Цивилно друштво је формално укључено у борбу против корупције, али у пракси постоје многи проблеми. Неадекватан је приступ информацијама од јавног значаја. Повећавају се и напади на ОЦД. Сарадња са државним институцијама је отежана.

• Репресија корупције

Слабо се спроводе репресивне антикорупцијске активности. Скоро трећина планираних активности из АП23 није спроведена. Реализовано је 15 од 33 предвиђене активности, али шест није у складу са показатељима из АП23. У току је реализовање скоро петине активности. Рокови за нереализоване активности су истекли. Скоро је немогуће измерити стварни ефекат репресивних мера против коруптивног понашања због лоше и неуједначене статистике.

Графикон 3: Статус спровођења репресивних активности у борби против корупције



Највећи напредак у овој области начињен је предлагањем мера за спречавање цурења информација из текућих кривичних истрага. Израђена је добра анализа слабости и ризика и сачињен је модел за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавања службене тајне. Ипак, суштински ефекти су слаби. Информације из истрага и даље се појављују у медијима, као на пример у случају најављеног хапшења Зорана Марјановића, мужа убијене певачице Јелене Марјановић, и Вељка Беливука, једног од вођа навијача фудбалског клуба „Партизан”. И даље постоји пракса да политичари без икаквог основа износе детаље из истрага у јавност. Према подацима Републичког јавног тужилаштва, током 2016. године тужилаштва у Србији примила су три нове пријаве за одавање службене тајне. У истом периоду две пријаве су одбачене, а једна је решена применом начела опортунитета – којим се уместо пријаве, на пример, плаћа одређена сума новца у хуманитарне сврхе.

Начињен је ограничени напредак у одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Обучавају се полицајци и тужиоци како би што боље примењивали овај нови правни институт. Ипак,

правни оквир још није заокружен, док је вредност одузете имовине стечене криминалом мала. Измењен је Акциони план за спровођење Антикорупцијске стратегије у складу са променама до којих је довео АП23. Ипак, будућност ове Стратегије је неизвесна, а њено важење истиче ове године. Анализиран је само онај имунитет о коме одлучује Народна скупштина, а не и имунитет о коме одлучује Уставни суд, Високи савет судства и Владе.

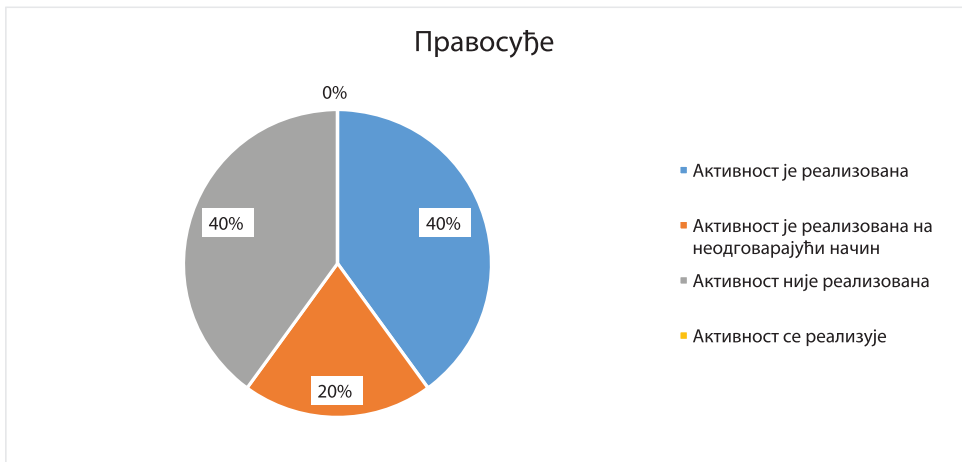
Ограничено се напредовало и у успостављању посебних антикорупцијских тела. Од 1. марта 2018. године почела су да раде посебна одељења тужилаштва и судова за борбу против корупције. Ипак, још увек нису испуњени сви предуслови како би ова одељења била независна и у потпуности делотворна. Нису испуњене ни гаранције независности посебних одељења и услови успешног управљања људским ресурсима, пре свега у тужилаштвима.

Нимало није напредовало сређивање статистичких података о корупцији.

• Правосуђе

Испуњени су само почетни услови за независно и самостално поступање правосудних органа. У највећој мери је заокружен правни оквир, који уређује вредновање и оцењивање судија и јавних тужилаца у Србији. Тек ће ове године бити могуће анализирати ефекте примене тих прописа. Постоји опасност да ће најављене промене Устава негативно изменити постојећи систем одговорности и реформу правосуђа. Није начињен напредак у обезбеђивању довољних административних капацитета и буџетских овлашћења Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Такође, не прати се ни то да ли судије и јавни тужиоци поштују етички кодекс.

Графикон 4: Статус спровођења активности везаних за правосуђе



1. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Препорука 2.2.10. – Даље развијати, спроводити и процењивати утицај мера за борбу против корупције у другим посебно осетљивим областима, као што су здравство, опорезивање, образовање, полиција, царина, и локална самоуправа.

Процена реализације препоруке

Начињен је напредак у развијању и спровођењу превентивних антикорупцијских мера у здравству и испуњени су почетни предуслови за борбу против корупције у локалној самоуправи. Мере за превенцију корупције у образовању, полицији и царини слабо се спроводе. Немогуће је проценити напредак у области која се односи на порезе. Цивилно друштво је формално укључено у борбу против корупције, али у пракси постоје многи проблеми.

1.1. ЗДРАВСТВО

Пише: СУПРАМ

Опис стања

Напредовало је развијање антикорупцијских мера за борбу против корупције у здравству. Израђена је анализа правног оквира здравственог система из угла ризика од корупције, што је довело до нових законских решења у областима здравствене заштите, здравственог осигурања, јавног здравља и фармацеутске делатности. Правни оквир за спречавање корупције у здравству заснива се на превенцији корупције, што је и логично јер су тужилаштво и полиција органи који би требало да реше кривична дела корупције. Ипак, још увек се чека усвајање значајног броја здравствених закона.

Ојачани су и институционални капацитети за превенцију корупције у здравству. У претходне две године формирано је Радно тело за борбу против корупције у систему здравства и Комисија за борбу против корупције у здравству. Комисија је током 2017. године утврдила неадекватно руковођење у појединим здравственим установама, уочила недостатке у вођењу медицинске и финансијске документације, као и ненаменско трошење средстава. Добила је 22 пријаве од грађана, од којих је за две утврђено да се коруптивне природе.

У будућности се очекује дословна примена нових закона и додатно јачање превентивних институционалних механизма за превенцију корупције у здравству, што би довело и до смањења процента перцепције корупције у здравству, који је изразито висок. Преко 70 одсто грађана у Србији верује да је корупција у здравству распрострањена.³

³ Елек, Бојан. Ставови грађана о полицији: резултати истраживања јавног мњења за Србију. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017: 17. <<https://goo.gl/Dsx3Ec>>.

Листе лекова представљају најризичнију област за појаву корупције, с обзиром на то да не постоје мере за спречавање сукоба интереса. Нема битног напретка у области заштите права пацијената. Србији је, према подацима индекса здравствене потрошње и услуга (енгл. *European Health Consumer Index*), за 2017. годину додељен скор 673. То њен здравствени систем по степену квалитета и положају пацијената у систему сврстава у средину листе од укупно 35 земаља, што представља извесно побољшање у односу на претходни период.⁴ Међутим, Србија је на дну табеле у групи земаља где се оцењује висока стопа додатног плаћања лекару поред званичних накнада (тзв. плаћање испод руке) за све услуге.

До сада је реализована шест активности из АП23, док је у току реализовање још две активности.

Процена реализације активности

2.2.10.1. *Анализа правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију.*

Активност је реализована. Анализиран је правни оквир у области здравственог система из угла ризика од корупције. Радне групе Министарства здравља су у протекле две године радиле на изради закона који уређују здравствену заштиту, здравствено осигурање, јавно здравље и фармацеутске делатности. Значајан број законских аката сведочи о настојању да се одређене одредбе ревидирају и ускладе са европским стандардима, али и о жељи да се поправе и превазиђу мањкавости постојеће праксе примене појединих законских решења. Ипак, стручна и општа јавност је током јавне расправе, која је по различитим нацртима тим поводом вођена, критиковала нека од предложених решења већ у датим нацртима закона. Добро је уређен надзор за пружање услуга здравствене заштите.

Правни оквир за спречавање корупције у здравству заснива се на превенцији

Правни оквир за сузбијање корупције у здравству произлази из општих извора за борбу против корупције, али га чини и велики број закона из области рада и функционисања здравственог система, те је због тога специфичан. Њега карактерише не само разуђеност прописа већ и честе промене и усклађивање. На пример, у последње две године донето је или ревидирано шест здравствених закона, а тренутно се у скупштинској процедури налази седам, од којих су два највећа системска закона: Закон о здравственој заштити и Закон о здравственом осигурању.⁵

Предложеним законима уводи се низ измена. Прописани су органи здравствене установе, затим ко их именује и разрешава, као и забрана сукоба интереса. Уређено је да директора, заменика директора, председника и чланове управног одбора и председника, као и чланове

4 Погледати: <<https://goo.gl/F3DbV1>>.

5 Током 2016. и 2017. године донети су или ревидирани следећи правни акти: Закон о коморама здравствених радника, Закон о медицинским средствима, Закон о допунама Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, Закон о биомедицински потпомогнутој оплодњи, Закон о трансфузијској медицини, Закон о заштити становништва од заразних болести и Закон о јавном здрављу.

надзорног одбора здравствених установа, чији је оснивач република, именује и разрешава министар. Ово законско решење је сврсисходно јер оснивачка права у име републике врши Министарство. Одредбе овог става, које се односе на спречавање сукоба интереса, уподобљене су са Законом о Агенцији за борбу против корупције. Прецизније су уређене одредбе које се односе на етички одбор – запослени који учествује у клиничком испитивању не може бити члан етичког одбора у тој здравственој установи. Прецизирано је да се донације из иностранства могу вршити искључиво преко Министарства здравља.

Редовну и ванредну спољну проверу квалитета стручног рада врше стручни надзорници са листе стручних надзорника, коју утврђује министар, и која се доставља надлежној комори здравствених радника. Прецизније су одређени услови који се односе на забрану рекламирања. Дозвољено је оглашавање здравствених услуга, стручно-медицинских поступака и метода здравствене заштите, који се обављају у здравственој установи, односно у приватној пракси, у складу са решењем Министарства о испуњености прописаних услова за обављање здравствене делатности, тј. у складу са дозволом Министарства за обављање одређене методе и поступка традиционалне медицине. Такође, дозвољено је оглашавање контакт података здравствене установе, односно приватне праксе ради информисања пацијента. Унапређене су одредбе које се односе на интегрисани здравствени информациони систем (ИЗИС) и створене основе за развој ИЗИС-а.

Ако се повеже и сагледа предметно, већина закона установљава надлежности носиоца здравственог система, пружаоца услуга и корисника услуга, и са тог становишта постоје бројне опасности за појаву коруптивних радњи, кршења обавеза и императивних прописа. У том смислу значајан је и трећи велики закон у области здравственог система, а то је Закон о лековима и медицинским средствима.⁶

У систему рада здравства, било да је у питању јавни било да је у питању приватни сектор, битни су надзор и механизми контроле, што подиже законитост и одговорност у раду и спровођењу процедура. То важи и када је у питању појава корупције, на коју треба превентивно реаговати због неспојивости са обављањем здравствених делатности. Што постоји већа уређеност и ефикаснији надзор сужава се простор за малверзације и злоупотребе, па се тиме спречава и корупција. Зато и прописи у области здравства, који су иначе комплексни, окосницу борбе против корупције виде у превенцији, а не у репресији. То објашњава чињеницу да казнене одредбе здравствених закона не садрже прописе о корупцији, са изузетком неких кривичних дела, која укључују елементе коруптивних радњи и где може доћи до стицаја кривичних дела. На пример, закони који се односе на трансплантацију наводе као елемент радње кривичног дела комерцијалну трговину ради стицања користи или давање и примање новца.⁷ Слична инкриминација налази се и код недопуштеног спровођења поступака БМПО код вештачке оплодње.⁸

6 Службеник гласник, бр. 30/2010 и 107/2012.

7 „Закон о трансплантацији ћелија и ткива”. Службени гласник, бр. 72/2009: члан 99; „Закон о трансплантацији органа”, Службени гласник, бр. 72/2009: члан 98.

8 „Закон о биомедицински потпомогнутој оплодњи”. Службени гласник, бр. 40/2017 и 113/2017 – др. закон.

Добро је уређен надзор за пружање услуга здравствене заштите

Надзор и казнене одредбе везане за пружање услуга здравствене заштите садржане су највећим делом у Закону о здравственој заштити⁹, а одредбе о надзору и финансијском пословању у Закону о здравственом осигурању¹⁰. Две кључне одредбе које гарантују права корисника и које најпре могу доћи на удар корупције налазе се у Закону о правима пацијената, и то у виду права на доступност здравствене заштите (члан 6) и права на информације (члан 7), и њих прате казнене одредбе из члана 46 истог закона.

Надзор над радом здравствених установа и приватне праксе уређен је Законом о здравственој заштити као надзор над законитошћу рада и инспекцијски надзор. Што се тиче случајева корупције, здравствена инспекција за то нема надлежност, будући да корупцију истражују полиција и тужилаштво, а инспекција асистира уколико за то буде питана или се то од ње тражи. Поред тога, систем здравственог осигурања прати стручна контрола надзорника осигурања, са позивањем на законитост уговора и услуга.

За обављање послова надзора такође је важан закон који се односи на коморе здравствених радника.¹¹ Надзор над законитим и наменским коришћењем средстава коморе и над придржавањем прописа о финансијском и рачуноводственом пословању врши министарство надлежно за послове финансија (члан 50). Дисциплинска одговорност члана коморе може да се покрене, између осталог, због повреде етичког кодекса, а сам кодекс садржи одредбе које забрањују и указују на негативне последице корупције.

Кривична или прекршајна одговорност, односно одговорност члана коморе из радног односа код послодавца, не искључује дисциплинску одговорност члана коморе (члан 40). У том смислу, Статут Лекарске коморе Србије¹² овлашћује Етички одбор Коморе да, између осталог, даје мишљење о раду чланова Коморе у складу са Етичким кодексом и покреће дисциплинске поступке пред судовима части Коморе. Кодекс медицинске етике ЛКС¹³ изричито прописује дужност супротстављања корупцији у здравству, тако што наводи да лекар у вршењу своје професије не сме да се руководи мотивима личне користи, већ да је дужан да се активно бори против корупције у здравству, уз подршку и ангажовање Коморе и надлежних државних и других органа и организација, при чему је за лекара нечасна свака злоупотреба јавних овлашћења и средстава за лично богаћење.¹⁴

9 „Закон о здравственој заштити”. Службени гласник, бр. 107/2005: чланови 243–248 и чланови 251–255, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон, 93/2014, 96/2015 и 106/2015

10 „Закон о здравственом осигурању”. Службени гласник, бр. 107/2005: чланови 186–191, 109/2005 – испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 – одлука УС, 106/2015 и 10/2016 – др. закон.

11 „Закон о коморама здравствених радника”. Службени гласник, бр. 107/2005, 99/2010 и 70/2017 – одлука УС.

12 „Статут Лекарске коморе Србије”. Службени гласник, бр. 111/2006, 68/2008, 14/2010, 36/2011 – одлука УС, 43/2011, 22/2012 и 70/2017 – одлука УС.

13 „Кодекс медицинске етике Лекарске коморе Србије”. Службени гласник, бр. 104/2016.

14 Члан 21.

Кодекс, поред тога, садржи одредбе које се односе на забрану одређених видова злоупотреба занимања и положаја, забрану привилеговања и пропагирања појединих средстава и метода лечења из личних разлога, као и на заштиту интереса здравства. Ове одредбе су посредно повезане са корупцијом. Наиме, забрањено је да лекар злоупотребљава занимање и положај и да користи лекарски позив или положај да би себи или другоме прибавио незаконит материјални добитак или другу погодност. Лекар не сме да користи називе који му нису званично додељени. Неумерено и некритично истицање сопствене личности и професионалне активности није у складу са позивом лекара.¹⁵ Приликом давања лекарских потврда, извештаја и мишљења, лекар треба да поступа посебно пажљиво и према најбољем знању.

Давање лажних потврда, извештаја и мишљења о лековима, медицинским средствима, дијететским производима, методама лечења или стању здравља пацијента, представља грубу повреду начела медицинске етике. Некритичко објављивање и пропагирање недовољно проверених дијагностичких, терапијских и других метода лечења, као и лекова представља етички прекршај.¹⁶ Лекар, као јавни радник, активно доприноси добробити и напретку заједнице у којој живи и делује. Он мора бити свестан да свака лакомислена, нечасна, понижавајућа и друга за лекара непримерена радња погађа и друге лекаре и здравствено особље, као и здравство у целини.¹⁷

Листе лекова су коруптивно најризичније

Простор за коруптивне активности уочљив је у низу одредаба Закон о здравственом осигурању¹⁸ везаних за лекове, односно за поступак стављања и скидања лекова са Листе лекова. Према члану 43 Закона Републички фонд здравственог осигурања доноси општи акт, којим утврђује Листу лекова. Она најмање садржи неопходне-есенцијалне лекове за лечење болести и повреда, без обзира на узрок, у складу са листом есенцијалних лекова Светске здравствене организације (СЗО).¹⁹ У уводу Есенцијалне листе СЗО истиче се да она обухвата минималне потребе за лековима основног здравственог система, те да садржи најефикасније, безбедне и исплативе лекове за приоритетна стања. Ова листа је основа за израду националних листа лекова који по доступности и цени задовољавају потребе локалне заједнице.

Процена је да законске одредбе везане за доношење и измену листе лекова представљају најкритичнија места за системску корупцију, јер се телима здравствене власти дају широка овлашћења и велике ингеренције, што може бити злоупотребљено.²⁰ Пратећи одредбе, као и измене и допуне Закона донетог 2005. године, можемо уочити да се таква овлашћења

15 Члан 18.

16 Члан 19.

17 Члан 22.

18 Службени гласник, бр. 107 од 2. децембра 2005, 109 од 9. децембра 2005 – исправка, 30 од 7. маја 2010 – др. закон, 57 од 1. августа 2011, 110 од 20. новембра 2012 – УС, 119 од 17. децембра 2012, 99 од 11. септембра 2014, 123 од 10. новембра 2014, 126 од 19. новембра 2014 – УС, 106 од 21. децембра 2015, 10 од 8. фебруара 2016 – др.

19 Погледати: <<https://goo.gl/563ky>>.

20 Подаци добијени током разговора и увидом у документа удружења Апотекарско језгро, Београд.

константно шире, чиме се опасност корупције штити законским решењима. Почиње се од законом регулисане процедуре формирања националне листе лекова, која произлази из одлуке Управног одбора РФЗО. Према члану 222 Закона седам чланова Управног одбора РФЗО именује и разрешава Влада, тако што четири члана предлаже министар здравља.

Наставак процедуре регулисан је у неколико одредаба. Према члану 43 Закона регулисано је како се образује списак лекова који се прописују на рецепт или издају на налог на терет средстава обавезног здравственог осигурања, а према члану 227 Закона, директора Републичког фонда, по спроведеном јавном конкурс, именује Управни одбор, уз претходну сагласност Владе. Чланови Централне комисије за лекове бирају се из редова истакнутих стручњака у области медицине, стоматологије и фармације, а именује их Управни одбор РФЗО, што је дефинисано чланом 43а Закона. Према истом члану Закона од 11 чланова Централне комисије за лекове, пет се бира на предлог министра здравља, пет на предлог директора РФЗО, а једног члана именује заједница медицинских факултета. Јасно је да је избор чланова Централне комисије за лекове под директном контролом Владе и министра здравља.

Сагласно члану 43а Закона прописано је да Централна комисија за лекове одлучује већином гласова од укупног броја чланова. Истим чланом такође је прописано: „Председник и чланови Централне комисије за лекове дужни су да пре почетка рада у Централној комисији за лекове потпишу изјаву да они, као и њихови сродници у правој линији, без обзира на степен сродства, побочни сродници закључно са другим степеном сродства, супружници и сродници по тазбини закључно са првим степеном сродства, директно или преко трећег физичког или правног лица немају учешће као власници удела, акционари, у правном лицу које обавља производњу, односно промет лекова, односно да нису чланови органа управљања и других тела код носиоца дозвола за стављање лекова у промет” (43а, став 7).

Међутим, чланови Централне комисије за лекове нису једини у овој процедури. Они утврђују предлог Листе лекова, односно њене измене и допуне, и предлог за скидање одређених лекова са Листе лекова, на основу претходно прибављеног мишљења надлежне републичке стручне комисије (чл. 43б). И чланови Републичке стручне комисије (РСК) такође потписују изјаву из члана 43а, став 7. Ова одредба, по којој чланови Централне комисије за лекове и њихови набројани сродници не смеју учествовати као власници удела, акционари, у правном лицу које обавља производњу, односно промет лекова, тј. по којој не смеју да буду чланови органа управљања и других тела код носиоца дозвола за стављање лекова у промет, само оставља утисак да је спречена могућност да фармацеутска индустрија утиче на чланове Централне комисије за лекове, односно да чланови Централне комисије за лекове нису у сукобу интереса са фармацеутском индустријом.

Тешко је поверовати да је случајно изостављен сукоб интереса. Наиме, опште је позната пракса фармацеутске индустрије да своју продају стимулишу поклонима (почев од симболичних поклона, преко медицинске опреме, па до финансирања летовања, симпозијума, конгреса и сл.), али се мање помиње сукоб интереса кроз истраживања и терапијске препоруке,

које спонзоришу фармацеутске компаније, компаније медицинских уређаја итд. Евидентно постоји утицај фармацеутских компанија на глобалне терапијске ставове. Одредбе Закона не искључују лекаре (чија истраживања финансирају фармацеутске компаније) из процеса доношења, измена и допуна Листе лекова, што се сматра неопходним, будући да је у члану 43в прописано да носилац дозволе за стављање лека у промет подноси захтев РФЗО за стављање лека на Листу лекова, али и за измену, допуну или скидање лека са Листе лекова. Ова одредба је спорна из више разлога, али је најважнија чињеница да се она не поштује. Наиме, у Републичку стручну комисију за фармацију стизали су на имејл материјали за састанке РСК-а, чиме се заобилази званична процедура.²¹

Примери добре стране праксе

Закони земаља у региону и Европи могу указати на примере добре праксе. У Хрватској је усвојен акт који садржи правила за превенцију корупције и осигурања професионалног понашања, и који обухвата низ питања, почев од права на приступ здравственој заштити за маргинализоване групе грађана, па све до надзора над оглашавањем лекова и ортопедским помагалима.²² Дат је појмовник у области корупције, дефинисани су најчешћи облици корупције и мере које се односе на законитост и одговорност. У Црној Гори се, такође, прилази истим активностима са нагласком на томе да корупција у здравству изазива јачу осуду јавности од других видова корупције. Предлаже се, између осталог, анализа годишњих извештаја о спроведеним јавним набавкама, како анализа набавке скупе медицинске опреме, лекова, већих инвестиционих улагања, тако и анализа набавки мање вредности.

У Босни и Херцеговини ради се на системским претпоставкама борбе против корупције, усваја се интерни акциони план за борбу против корупције, са интерном ревизијом и транспарентним односом са корисницима здравствених услуга. Штампане су брошуре са основним правима и обавезама осигураника, као и са елементима борбе против корупције, које се дистрибуирају корисницима. Предлаже се, такође, да Агенција директно сарађује са здравственим установама.²³

Неке развијене земље усвајају исте законе за посебне секторе. На пример, у Немачкој је 2016. ступио на снагу посебан Закон о борби против корупције у здравственом сектору, који обухвата спречавање великог броја коруптивних радњи, као што су закључење незаконитих споразума, прописивање лекова и бонуса, рабата или накнада које су непримерене, као и промена система извештавања.²⁴ Француски антикорупцијски закон од фармацеутских компанија захтева да доставе своје садашње везе са пружаоцима здравствених услуга, али и везе са њима током неколико претходних година, мада Француска у целини заостаје за другим

21 Исто.

22 Погледати: <<http://www.hzzo.hr/antikorupcija/>>.

23 Ацаип, Зоран; Васић, Иван и Сениша Бенџун. Ситуациона анализа антикоруптивних мјера у јавном здравству у Босни и Херцеговини. Центри цивилних иницијатива, 2013.

24 Погледати: <<https://goo.gl/QUBvAF>>.

земљама у борби против корупције.²⁵ У Мађарској је сачињен нацрт закона²⁶ према коме се декриминализују одређени акти када је реч о здравственим радницима који прихватају новчане поклоне од пацијената. Међутим, лекар који прими мито за лечење које би иначе био дужан да предузме, чини кривично дело. Објашњење за измене закона аргуменују се тиме да се жели постићи декриминализација корупције у систему, али се с друге стране то осуђује као једна врста „меке корупције”.

Питање неформалног плаћања („плаћања испод руке”) у европским истраживањима здравствене потрошње уведено је као индикатор први пут 2008. године у форми питања да ли се од пацијената очекује да поред званичних накнада независно плаћају лекару. Наиме, таква плаћања служе у неким земљама као начин да се стекне бољи положај у лечењу (прескочи листа чекања, приступи изврности у третману како би се искористиле савремене методе и лекови). Унакрсно европско истраживање о неформалним плаћањима остаје, за сада, једина студија која је дата за читаву Европу, што илуструје низак ниво пажње коју државе и европске институције посвећују проблему паралелне економије у здравству.

2.2.10.2. Изменити правни оквир у складу са смерницама које произлазе из обављене анализе правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију из тачке 2.2.10.1.

Активност се реализује. У Народној скупштини су крајем 2017. године усвојена четири закона: 1) Закон о медицинским средствима; 2) Закон о допунама закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства; 3) Закон о биомедицински потпомогнутој оплодњи и 4) Закон о трансфузијској медицини. Ипак, на усвајање још увек чека значајан број закона из области здравства и брзина њиховог усвајања зависиће од броја и времена сазива Скупштине. У предлагању законских промена истичу се решења системских закона.

Уведен је низ измена које су у складу са препорукама везаним за примену антикорупцијских мера. Прописани су органи здравствене установе, затим то ко их именује и разрешава, као и забрана сукоба интереса. Уређено је да директора, заменика директора, председника и чланове управног одбора, као и председника и чланове надзорног одбора здравствених установа чији је оснивач република именује и разрешава министар. Ово законско решење је сврсисходно јер оснивачка права у име републике врши Министарство. Одредбе овог става које се односе на спречавање сукоба интереса уподобљене су са Законом о Агенцији за борбу против корупције.

Прецизније су уређене одредбе које се односе на етички одбор – запослени који учествује у клиничком испитивању не може бити члан етичког одбора у тој здравственој установи. Прецизирано је да се донације из иностранства могу вршити искључиво преко Министарства здравља. Редовну и ванредну спољну проверу квалитета стручног рада врше стручни надзорници са листе стручних надзорника, коју утврђује министар и која се доставља надлежној комори здравствених радника. Прецизније су одређени услови који се односе на

25 Погледати: <<https://goo.gl/mJSjve>>.

26 Погледати: <<https://goo.gl/mJSjve>>.

забрану рекламирања. Дозвољено је оглашавање здравствених услуга, стручно-медицинских поступака и метода здравствене заштите, који се обављају у здравственој установи, односно у приватној пракси, у складу са решењем Министарства о испуњености прописаних услова за обављање здравствене делатности, тј. у складу са дозволом Министарства за обављање одређене методе и поступка традиционалне медицине. Такође, дозвољено је и оглашавање контакт података здравствене установе, односно приватне праксе, ради информисања пацијента. Унапређене су одредбе које се односе на интегрисани здравствени информациони систем – ИЗИС и створене основе за његов развој.

2.2.10.3. Извршити анализу постојећих механизма контроле здравствених система и ојачати их у складу са анализом.

Активност је реализована. Постоји континуирано јачање контроле здравственог система. Министарство здравља је сачинило анализу постојећих механизма контроле здравствених система, а даље спровођење мера зависиће од побољшања рада јавне управе и расположивих финансијских средства. Надзор над радом здравствених установа и приватне праксе врши се према закону, вршењем надзора над законитошћу рада и инспекцијског надзора. Надзор над законитим и наменским коришћењем средстава, као и надзор над придржавањем прописа о финансијском и рачуноводственом пословању врши министарство надлежно за послове финансија.

У складу са стратешким циљевима Министарство здравља формирало је 2015. године Радно тело за борбу против корупције у систему здравства²⁷, које има задатке да: 1) сузбија корупцију и све видове злоупотребе у здравственом систему; 2) заузима ставове, даје мишљења и прати мере које се предузимају ради сузбијања корупције и злоупотреба; 3) разматра притужбе пацијената и заинтересованих страна на постојање коруптивних елемената и на њихово процесуирање; 4) координира између Министарства и здравствених установа ради сузбијања корупције и злоупотреба; 5) сарађује са државним органима, удружењима пацијената, удружењима грађана, струковним коморама и др.

У другој половини 2017. године почела је да ради Комисија за борбу против корупције у здравству. Комисија је током 2017. године извршила планиране ненајављене провере у двадесет четири здравствене установе на територији Србије како би утврдила стварно стање о спровођењу јавних набавки мале и велике вредности, проверила са којим је добављачем здравствена установа остварила највећи промет, проверила наменско и ненаменско трошење буџетских и сопствених средстава, проверила куповину медицинске опреме и апарата, проверила листе чекања на заказане хируршке интервенције, листе заказивања за дијагностику и контролне прегледе, те рад по пријавама против запослених у здравственим установама и др.²⁸

²⁷ Погледати: <<https://goo.gl/afP7cA>>.

²⁸ Интервју, Комисија за борбу против корупције Министарства здравља, 12. јануар 2018.

Комисија је током контрола утврдила да у неким здравственим установама постоје следећи проблеми и недостаци: неадекватно руковођење и вођење медицинске и финансијске документације, ненаменско трошење сопствених средстава и мањак запослених. У наведеном периоду електронском поштом Комисији је достављено двадесет девет пријава. Највећи број пријава поднели су анонимни подносиоци, а од тога су само четири пријаве садржале коруптивне елементе. Након провера утврђено је да су само две пријаве истинитог садржаја, а против здравствених радника предузете су мере сходно Закону о раду. Све пријаве се проверавају, а уколико су из делокруга рада Комисије, проверавају се одмах и без одлагања. Уколико нису, прослеђују се здравственој или санитарној инспекцији или евентуално другом државном органу, о чему се подносиоци пријава обавештавају.

Циљ рада Комисије је превентивно деловање, лоцирање проблема и предузимање активности како би се уклонили или смањили директни или индиректни узроци коруптивног понашања у здравственим установама, као и како би се подигла свест запослених о ризицима корупције и сузбијању злоупотреба у здравственом систему.

Када је реч о јавним набавкама у здравству, направљени су одређени кораци ка јачању контролних механизма на највишем нивоу и ка потпунијем информисању тиме што је децембра 2015. године усвојен Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама.²⁹ Скорија истраживања јавних набавки у здравству показују да је у пракси мање очигледних пропуста, али да и даље постоје нетранспарентност и непоштовање процедура, што су иначе типичне карактеристике таквих набавки.³⁰

Напредак, такође, представљају и активности које спроводи Секретаријат за здравство Војводине и државне здравствене институције, са изабраним координаторима и плановима интегритета установа.³¹ Њима се појачавају обавезе стручне помоћи, достављања података и документације, а установљава се и мрежа представника у борби против корупције у здравству из институција чији је оснивач покрајина.³² Планови интегритета ових установа обухватају регулисање етике и личног интегритета, као и управљање сукобом интереса, кадровима, јавним финансијама, информацијама и здравственим услугама.

29 „Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама”. Министарство здравља РС, Београд, 2015: 15.

30 Балетић, Катарина. „Отворена врата јавних набавки у здравству”. Истиномер. 12. мај 2017. <<https://goo.gl/Njuuxq>>.

31 Податак добијен увидом у следећа документа: Обавештење о процесу израде Нацрта покрајинског антикорупцијског плана за АП Војводину (ПАП), Нови Сад, 28. 12. 2017; „Захтев за доставу података ради успостављања мреже представника институција”. Покрајински секретаријат за здравство, 15. 1. 2018.

32 Податак добијен током разговора и увидом у акт: „Други циклус плана интегритета 2016–2019.” Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић”, Вршац, План интегритета од 4. 10. 2017. год.

2.2.10.4. Спровести анализу кадровских капацитета инспекцијских органа у области здравства.

Активност је реализована. Анализа кадровских капацитета инспекцијских органа у области здравства спроведена је у предвиђеном року и по предвиђеним програмима. На основу дате анализе приступило се даљем јачању капацитета инспекцијских органа у области здравства. Ове активности прате и измене и допуне Закона о здравственој заштити, који је у процедури и чија решења су усклађена са Законом о инспекцијском надзору, нарочито у погледу обавезе пријављивања кривичног дела, па и корупције уколико је уочена и уколико се дође до тог сазнања у току надзора.

2.2.10.5. Ојачати кадровске капацитете инспекцијских органа у области здравства (запошљавање неопходног кадра, спровођење обука, обезбеђивање неопходних техничких услова и опреме) на основу резултата претходно спроведене анализе.

Активност се реализује. Кадровски капацитети инспекцијских тела у здравству јачају у складу са финансијским могућностима. Ипак, потребно је напоменути да је приступ информацијама ограничен, јер оне нису довољно транспарентне и преузимају се из других извештаја. Наиме, Министарство здравља тренутно попуњава упражњена радна места инспектора, прима нове инспекторе сукцесивно, у складу са расположивим финансијским средствима и Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државне управе, систему јавних служби, систему Аутономне Покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину. Запослени на инспекцијским пословима континуирано похађају обуке које се односе на област рада инспекцијских служби, а у последњем периоду актуелне су биле обуке које се односе на примену новог Закона о општем управном поступку, као и друге обуке у организацији Службе за управљање кадровима. Инспектори су опремљени одговарајућом техничком опремом, као и службеним возилима и мобилним телефонима.

2.2.10.6. Увести национални здравствени рачун у здравствени систем.

Активност је реализована. Уведен је национални здравствени рачун. Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства предвиђа одредбу којом се установљава национални здравствени рачун³³ и дефинише тако да представља рачуноводствени оквир за стандардизовано извештавање о трошковима и финансирању здравства, а који мери свеукупне – јавне, приватне и дониране – здравствене трошкове резидената одређене државе. Потписан је међуресорски споразум о сарадњи на изради НЗР-а Републике Србије и о размени података између Министарства здравља, Министарства финансија, Републичког фонда за здравствену заштиту, Републичког статистичког завода и Института за јавно здравље Србије. Праћење финансијских токова обухвата и све пројекте креиране да пруже здравствену заштиту, без обзира на то да ли је тај сегмент здравствене заштите укључен у националну статистику или није.

³³ „Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства”. Службени гласник, бр. 123/2014, 106/2015 и 105/2017.

После реализације пројекта који је подржала Светска банка у периоду од 2004. до 2008. године, формиран је одсек за израду НЗР-а у Институту за јавно здравље Србије. Одсек је тада, као програмски посао од општег интереса, поверен Министарству здравља. Преглед постигнутих резултата увођења НЗР-а у Србији до 2012. године са препорукама, налази се у стратешком упутству Светске банке за имплементацију НЗР-а. У међувремену је Законом о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства први пут уређен законски оквир за достављање неопходних података за формирање Националног здравственог рачуна. Закон је ступио на снагу 2015. године. Међународне обавезе према Светској здравственој организацији редовно се испуњавају, а показатељи потрошње у здравству достављају се сваке године на време.

2.2.10.7. Спровести анализу о сукобу интереса у здравственом систему и донети правила о спречавању сукоба интереса у складу са студијом изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи из активности 2.2.10.1.

Активност је реализована. Радне групе за израду системских закона Министарства здравља (Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању, Закон о лековима и Закон о медицинским средствима) анализирале су и сукобе интереса у наведеним законима, те су на основу тога предвиђене измене законских решења у нацртима поменутих закона.

2.2.10.8. Изменити Закон о коморама здравствених радника и ускладити акте комора здравствених радника са изменама у Закону у складу са смерницама које произлазе из обављене анализе правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију из тачке 2.2.10.1.

Активност је реализована. Усвојен је ревидиран Закон о коморама здравствених радника и усклађени су општи акти комора здравствених радника, при чему се у обзир узимале измене Закона и смернице које произлазе из сачињене анализе правног оквира у области здравственог система из угла ризика од корупције.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.2.10.1. Анализа правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију.	X				

2.2.10.2. Изменити правни оквир у складу са смерницама које произлазе из обављене анализе правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију из тачке 2.2.10.1.			X	Да	Не
2.2.10.3. Извршити анализу постојећих механизма контроле здравствених система и ојачати их у складу са анализом.	X				
2.2.10.4. Спровести анализу кадровских капацитета инспекцијских органа у области здравства.	X				
2.2.10.5. Ојачати кадровске капацитете инспекцијских органа у области здравства (запошљавање неопходног кадра, спровођење обука, обезбеђивање неопходних техничких услова и опреме) на основу резултата претходно спроведене анализе.			X	Да	Не
2.2.10.6. Увести национални здравствени рачун у здравствени систем.	X				
2.2.10.7. Спровести анализу о сукобу интереса у здравственом систему и донети правила о спречавању сукоба интереса у складу са студијом изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи из активности 2.2.10.1.	X				

<p>2.2.10.8. Изменити Закон о коморама здравствених радника и ускладити акте комора здравствених радника са изменама у Закону у складу са смерницама које произлазе из обављене анализе правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију из тачке 2.2.10.1.</p>	<p>X</p>				
--	----------	--	--	--	--

Препоруке

- Потребно је осигурати поштену конкуренцију у здравству и одржавати поверење пацијената у интегритет одлука које доносе припадници здравствених професија. На основу добре стране праксе предлажу се следећа решења: 1) централизација набавки; 2) успостављање механизма контроле у здравственом систему (нпр. Одељење за медицинску процену и контролу и Управа за превенцију превара); 3) транспарентност листа чекања; 4) увођење генеричких имена лекова уместо брендова лекова; 5) подизање свести о преварама и корупцији, које постоје на интернету; 7) већа транспарентност односа између индустрије и здравствених услуга.
- Дисциплински судови и етички одбори у здравственим установама не могу се директно бавити осудом случајева корупције, јер их они ни не процесуирају, али треба да реагују на спорна понашања, која било посредно било непосредно погодују појави корупције.
- Потребно је развити мрежу координатора за превенцију корупције у здравству и израдити планове интегритета одговорних институција у здравству.
- Неопходно је повећати конкуренцију како би пацијенти могли да бирају између различитих пружалаца здравствених услуга и медицинских производа.
- Потребно је боље дефинисати допуштена давања и разграничити их од случајева корупције.
- Потребно је боље дефинисати повезане праксе: непотребни захтеви за повраћај средстава, преваре са лековима и медицинским средствима, као и неформална плаћања пацијената.
- Неопходно је унапредити законски и административни оквир за спречавање сукоба интереса и поступање у случају када сукоб постоји, те осигурати добро разумевање овог концепта на свим нивоима у здравству.
- Потребно је изоштрити надлежности приликом сарадње струка здравствених радника и здравствених сарадника како би се спречио могући сукоб интереса, пристрасност и преваре.

- Потребно је предузети мере за деполитизацију руководећих функција у здравству, јачањем транспарентности, интегритета и тела интерне контроле и ревизије.
- Важно је отворити расправу о корупцији у приватном сектору здравства.
- Неопходно је побољшати приступ информацијама од јавног значаја у здравству, посебно информацијама о приватизацији, јавним набавкама, јавним расходима и донацијама.
- Потребно је наставити едукација здравствених радника и осталих који раде у здравству о допуштеним и недопуштеним радњама. Важно је стимулисати пријављивање корупције.

1.2. ПОРЕЗИ

Пише: БЦБП

Опис стања

Немогуће је јасно и недвосмислено проценити колики је напредак остварен у развијању, спровођењу и процењивању мера за борбу против корупције у области која се односи на порезе. Акционим планом за Поглавље 23 предвиђено је пет активности, за чије спровођење су одговорни Пореска управа и Министарство финансија. Већина мера би требало да буде спроведена до краја 2018. године. Ипак, на основу јавно доступних података није могуће јасно утврдити да ли је успостављен систем управљања ризицима од корупције. Министарство финансија је сачинило План интегритета³⁴, док не постоји податак да је Пореска управа усвојила план интегритета.

Процена реализације активности

2.2.10.13. Пратити успостављени систем управљања ризицима од корупције/плана интегритета и развијање одговарајућих система индикатора корупције.

Активност се реализује. Спровођење ове континуиране активности Пореска управа свела је на поступке унутрашње контроле, управног надзора и утврђивања дисциплинске одговорности, за шта је одговорно Одељење за унутрашњу контролу и управни надзор. У извештајима о раду наводи се да ово Одељење, ради спровођења ових активности, активно сарађује са свим организационим јединицама Пореске управе, као и са другим државним органима (Тужилаштвом, МУП-ом, Заштитником грађана).

Ово Одељење је у области борбе против корупције, у периоду од априла до новембра 2016. године, донело девет мера привременог удаљења са рада запослених пореских службеника због сумњи да су учествовали у активностима са елементима корупције. Нема информација о исходима ових случајева.

34 Погледати: <<https://goo.gl/YjQKzn>>.

У првом кварталу 2017. године започета је израда Плана интегритета Пореске управе, према инструкцији АБК-а, чиме координира Одељење за унутрашњу контролу и управни надзор Пореске управе. До краја 2017. године није било додатних информација о овом процесу, а ни до израде овог извештаја није било потврде да је План интегритета Пореске управе урађен.

Поред тога што је планирана израда Плана интегритета, нема других индикација да се унутар Пореске управе развијају системи за праћење и управљање ризицима од корупције, као и системи индикатора корупције, мимо редовног постојећег механизма, надлежности и праксе Одељења за унутрашњу контролу и управни надзор Пореске управе.³⁵

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.2.10.13. Пратити успостављени систем управљања ризицима од корупције/плана интегритета и развијање одговарајућих система индикатора корупције.			X		

Препоруке

- Потребно је објавити податке о активностима које се спроводе како би се имплементирале активности које треба реализовати у четвртном кварталу 2018. године.
- Пореска управа би требало да усвоји План интегритета и да документује које је нове системе индикатора корупције развила у претходном периоду.

1.3. ОБРАЗОВАЊЕ

Пише: ЦОП

Опис стања

Антикорупцијске мере се слабо развијају и спроводе у систему образовања. Напредак је начињен израдом Акционог плана за борбу против корупције у образовању, који је ступио на снагу у марту 2017. године. Међутим, план није потпуно у складу са препорукама ОЕЦД-а из 2012. године. Делимично је унапређена транспарентност оцењивања увођењем електронског дневника. Ипак, постоје значајне мањкавости у процесима уписа на ниво средњег и високог

³⁵ Погледати: <<https://goo.gl/guizgg>>.

образовања. Један од највећих изазова је успостављање и очување потпуне транспарентности рада образовних институција, при чему постојећи нормативни оквир не гарантује потпуну отвореност система.

Није сачињена анализа неопходних критеријума за успешан процес акредитовања и контроле испуњености услова за рад високог образовања. Акредитовање се и даље ослања на стандарде који су настали пре 12 година. Оно, као и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних високошколских установа, још није засновано на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима. Комисија за акредитацију и проверу квалитета, услед недовољних ресурса, ради успорено, не објављује редовно извештаје о спољашњој провери квалитета, не укључује стране експерте у овај процес и не обезбеђује релевантне, разумљиве и међусобно упоредиве информације.

Још није унапређен правни оквир у области која се односи на просветну инспекцију. Људски ресурси нису одговарајући, с обзиром на то да нису попуњена сва радна места предвиђена актом о систематизацији. Попуњено је 68 одсто радних места. Не преиспитују се сви важећи уговори и захтеви за закључивање уговора о давању у закуп дела простор школских установа. Није урађена ни анализа сукоба интереса и дискреционих овлашћења руководиоца образовно-васпитних установа, као ни студија изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи.

Формално је реализована једна активност, а у току је реализација три активности. Две активности нису одговарајуће реализоване, док једна активности из АП23 уопште није спроведена. Рок за реализацију истекао је за пет од седам активности.

Процена реализације активности

2.2.10.14. Израдити Акциони план за испуњење препорука из извештаја ОЕЦД „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању“ из 2012. године.

Активност није реализована на одговарајући начин. Предлог Акционог плана за борбу против корупције у образовању ступио је на снагу у марту 2017. године.³⁶ На њему је рађено скоро годину дана и у том периоду формиране су две радне групе, које су имале исти задатак – да припреме акциони план. Прва радна група, на чијем челу је била проф. др Зорана Лужанин, државна секретарка у МПНТР-у, требало је да заврши предлог акционог плана до 30. јуна 2016. године.³⁷ Ипак, касније је формирана нова радна група, којом председава проф. др Ана Ланговић Милићевић, такође државна секретарка у МПНТР-у.³⁸ Рок за израду померен је на крај марта 2017. године, када је Акциони план и усвојен одлуком министра просвете, науке и технолошког развоја.

36 Погледати: <<https://goo.gl/6pckhN>>.

37 Решење број: 119-01-174/16-01.

38 Решење број: 119-01-174/1/16-01.

Усвојени Акциони план није потпуно у складу са извештајем и препорукама ОЕЦД-а.³⁹ Анализом доступног Акционог плана може се закључити да он садржи релевантне мере, које покривају области ризика, као што је запошљавање у васпитно-образовним установама. Међутим, није јасно како треба да изгледају сама законска решења, тј. шта је препорука законодавцу приликом доношења, односно приликом измене прописа.

На пример, мера „Упис у установе доуниверзитетског образовања” и исход „дефинисани јасни критеријуми за упис на све нивое доуниверзитетског образовања” не могу да буду релевантни за ниво основног образовања. Основни критеријум за упис у основне школе јесте место пребивалишта родитеља/старатеља и детета. У случају да у одређеној школи постоји довољан број непопуњених места, може се деци која територијално не припадају датој школи дозволити упис у први разред. Оваква мера би у контексту превенције корупције имала много више ефекта ако би били дефинисани ризични аспекти уписа, као на пример, упис у средње школе на основу одлука здравствених комисија, по повлашћеним критеријумима итд.

У неким случајевима није јасна веза између инструмената, исхода и индикатора неких мера (погледати: Табела 1).

Табела 1: Нејасан веза између инструмената, исхода и индикатора у Акционом плану за борбу против корупције у образовању

Мера	Инструменти	Исходи	Индикатори
Упис у установе доуниверзитетског образовања	- утврђивање потребних капацитета на свим нивоима (предшколско, основно и средње образовање) - критеријуми за изразу мреже школа	- дефинисани јасни критеријуми за упис на све нивое доуниверзитетског образовања - уведен јединствени образовни број за сваког ученика ради праћења квалитета образовања	- извештаји о спровођењу завршног испита – анализа резултата завршног испита – анализа резултата пријемног испита – анализа уписа у средње школе ученика којима је потребна образовна подршка (афирмативне мере)

39 Препоруке су се односиле на следеће области: 1) праведнији приступ образовању (приступ високом образовању, приступ финансијској подршци за студенте, оцењивање и академски стандарди); 2) квалитетно образовање (курикулум и време учења, квалитет наставе, приватна настава, школске инспекције); 3) боље управљање установама и кадровска политика (управљање школама и њихов рад, кадровска политика приликом запошљавања/избора); 4) јачање капацитета за спречавање и откривање корупције (подаци и транспарентност, уџбеници, одговорност у високом образовању, интегритет тела за утврђивање стандарда, кодекси професионалног понашања, учешће заинтересованих страна у управљању образовним установама, национални оквир за борбу против корупције).

Министарство просвете, науке и технолошког развоја предузело је мере како би се листе технолошких вишкова учиниле транспарентним, али се сам процес преузимања и обрачунавања норми и даље не може назвати таквим. Напредак у отварању података за јавност огледа се у постојању јавних спискова слободних радних места и технолошких вишкова за преузимање, и базама МПНТР-а.⁴⁰ Међутим, чак и у самој бази налази се неколико појашњења која говоре о непрецизности оваквих листа, као што су ограничења начина обраде доступних података, питање поузданости података који се добијају из школа, на шта су синдикати просветних радника и сами запослени често указивали. Унија синдиката просветних радника Србије упозоравала је током 2016. да 224 директора крши закон тиме што запошљава раднике без конкурса.⁴¹ Штавише, није усвојена верзија акционог плана коју је израдила прва радна група, већ промењена верзија, у којој су неке од мера изостављене, пре свега оне које се односе на транспарентност избора директора и запошљавања.⁴²

Иако је АБК дала мишљење о Нацрту закона о основама система образовања и васпитања, тј. препоруку да се мора обезбедити већа транспарентност руковођења школом и људским ресурсима, није направљен помак у овој области. Верзија закона која је усвојена не разликује се у делу који се односи на запошљавање од нацрта. Важећи нормативни оквир и даље не омогућава потпуну транспарентност.

Акциони план МПНТР-а одређује нове рокове за неке мере из АП23. У табеларном прегледу на крају овог поглавља наведени су нови рокови.

2.2.10.15. Спровести анализу о томе који су критеријуми неопходни за успешан процес акредитовања и контроле испуњености услова за рад високог образовања.

Активност није реализована. Није урађена анализа неопходних критеријума за успешно акредитовање и контролисање испуњености услова за рад високог образовања. Такође, прекорачен је рок за реализацију активности, при чему је предвиђен нови рок – децембар 2019. године – и то за цео систем акредитације.

Израда индикатора квалитета високошколских установа неопходна је како би било процењено да ли акредитовање и контролисање квалитета служи намени.⁴³

Комисија за акредитацију и проверу квалитета (КАПК) у својим извештајима наводи да је израдила и доставила тражену анализу Националном савету за високо образовање (НСВО). Међутим, у интервјуима са бившим члановима НСВО, од којих је један био у мандату када је, према Извештају, анализа наводно израђена, закључено је да НСВО никад није добио такав документ.⁴⁴ Наиме, на једној од седница НСВО разматрани су акредитовање и финансирање

40 Погледати: <<http://liste.mpn.gov.rs/>>.

41 Погледати: <<https://goo.gl/JXGMKx>>.

42 Интервју, проф. др Зорана Лужанин, 25. децембар 2017.

43 Nasevski, Sanja. *Quality assurance and open data for ranking in Serbian higher education – we are ready*. Belgrade, Serbia: BOŠ, 2017. <<https://goo.gl/QFzErp>>.

44 Групни интервју, 18. децембар 2017.

високог образовања, али представници КАПК-а су само присуствовали презентацији коју су одржали чланови НСВО.⁴⁵ Главно питање које постављају саговорници јесте како је могуће проценити испуњеност овакве мере када није установљено шта је индикатор „успешног процеса”. Досадашњи систем акредитације има бројне мањкавости које се не односе само на критеријуме већ и на сам процес, односно на начин на који се он одвија, а који је веома нетранспарентан и подложен манипулацији, како наводе саговорници.⁴⁶

Ради провере тачности, КАПК-у је упућен је захтев за приступ информацијама од јавног значаја, у коме се тражи достављање анализе критеријума неопходних за успешан процес акредитовања и контроле испуњености за рад установа високог образовања, која је једна од мера у оквиру АП23. Комисија у одговору на овај захтев закључује да су „критеријуми неопходни за успешан процес акредитовања и контроле испуњености услова за рад високошколских установа задовољавање одређених захтева, тј. прописаних стандарда”⁴⁷, што значи да се акредитовање и даље ослања на стандарде настале пре 12 година и да од тада није било покушаја да се развију индикатори квалитетног високог образовања на основу резултата које имају високошколске установе⁴⁸. У наставку одговора КАПК наводи следећа опажања о процесу акредитације: „Рецензентски извештаји су недовољно детаљни и неконзистентни и поједини стандарди нису прецизно дефинисани што може да буде прилика за злоупотребу”. Како би се отклонили пропусти, израђују се нови индикатори квалитета. Тако је 2017. објављен нови Правилник о стандардима и поступку акредитације ВШУ.⁴⁹ Ипак, анализом индикатора за неке од стандарда, као на пример за 4.2.4. „Студијски програми имају усклађену структуру, одговарајуће ширине и дубине и примерене методе учења”, дошло се до тога да није могуће са сигурношћу тврдити да су овакви индикатори много прецизнији и оперативнији. Такође, цео стандард који се односи на „Јавност у раду” не обавезује заиста на јавно постављање извештаја и самовредновање установа, већ даје могућност установи да сама процени које информације су студентима важне за одлуке које доносе. Нови Правилник свакако представља напредак, јер је доказ да се процес акредитације и осигурања квалитета стално унапређује, али он и даље није заснован на емпиријски установљеним стандардима за квалитетан рад ВШУ и квалитетан студијски програм.

На основу Закона о високом образовању⁵⁰, факултети би требало јавно да објављују извештаје о самоевалуацији и евалуацији, али они то углавном не чине, па је јавности јако тешко да дође то информација о томе како је КАПК оценио одређену високошколску установу⁵¹.

45 Исто.

46 Исто.

47 Одговор КАПК-а бр. 612-00-00004/215/2017-06 на захтев БЦБП-а.

48 „Правилник о стандардима и поступку за акредитацију”. *Службени гласник*, бр. 106/2006, 112/2008.

49 „Правилник о стандардима и поступку за акредитацију”. *Службени гласник*, бр. 88/2017.

50 „Закон о високом образовању”. *Службени гласник*, бр. 88/2017.

51 Nasevski, Sanja. *Quality assurance and open data for ranking in Serbian higher education – we are ready*. Belgrade, Serbia: BOŠ, 2017. <<https://goo.gl/QFzEрq>>.

2.2.10.16. Засновати процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних високошколских установа на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима, на основу обављене анализе, путем унапређења рада Комисије за акредитацију.

Активност се реализује. Процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних високошколских установа још увек није заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима. Овај процес би требало да буде у складу са новим Законом о високом образовању и захтева формирање Националног акредитационог тела. Ипак, ни то није довољно јер је АБК у свом мишљењу о Нацрту закона о високом образовању указала да формирање овог тела не би смањило ризик од корупције, већ да се отварају нова поља која је потребно додатно покрити. Нови закон недовољно осигурава транспарентност рада и превенцију сукоба интереса, а не утиче значајно ни на унапређење самог процеса акредитације, истиче се у мишљењу Агенције.⁵²

Према извештају Савета за спровођење АП23, активност је потпуно реализована. Наиме, радна група коју су чинили чланови КАПК-а и НСВО-а заједнички је сачинила нове верзије стандарда за акредитацију, који су значајно побољшани и поједностављени у односу на досадашње, а који ће се примењивати од марта 2017. године.⁵³ Међутим, током разговора са релевантним саговорницима, од који је један био актуелни члан НСВО-а у периоду који се спомиње, добијени су другачији налази.

Према речима саговорника, финансирање акредитације може се сматрати најмање транспарентним делом процеса акредитације. Прво, доношење ценовника није пратила ниједна финансијска анализа, нити постоји образложење износа које установе плаћају у поступку акредитације, већ само ценовник. Цена акредитације би требало да покрије само трошкове акредитације, а из извештаја КАПК-а о финансијском пословању 2012–2016. видимо да су „приходи” скоро дупло већи од расхода.⁵⁴ Поставља се питање као се располаже тим „додатним” средствима, јер КАПК не би требало да има сопствене приходе, који нису потрошени на сам процес акредитације.

Друго, ВШУ акредитацију плаћају из сопствених средстава. Државне установе та средства првенствено обезбеђују наплаћивањем услуга студентима, јер је готово немогуће наћи друга сопствена средства за ту намену (већина других сопствених средстава наменски су обезбеђена пројектима или сарадњом и не могу се користити за другу намену). Дефинисане цене акредитације прилично су јако и можда неотклоњиво утицале на структуру студијских програма, а самим тим и на квалитет. Због великих издатака за акредитацију, неки факултети прибегли су спајању често неспојивих студијских програма (нпр. Филолошки факултет у

52 Агенција за борбу против корупције. Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о високом образовању, 2017. <<https://goo.gl/p86U8V>>.

53 Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23. „Извештај бр. 4/2017. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23”. Министарство правде. Јануар, 2018: 379. <<https://goo.gl/aZy3j3>> 17. марта 2018.

54 Погледати: <<https://goo.gl/ssSRJQ>>.

Београду је све гране филологије спојио у један програм са 1200 места). Постоје и факултети који су „кажњени” јер су задржали принцип који важи у великом делу Европе да је свака страна филологија студијски програм за себе. Ти факултети самим тим имају изразито велике издатке за акредитацију. Овакав приступ утиче и на квалитет студијског програма, о чему говори чињеница да се, по процедури рада КАПК-а, за сваки студијски програм именују два рецензента.⁵⁵ Поставља се питање која то два рецензента могу да буду компетентна за тако велики број страних језика.

Стандарди који су донети још 2006. врло су мало измењени. Према речима бившег члана КАПК-а, од њеног оснивања ревидирано је свега 10%. Претходно је било планирано да се након првог круга акредитације анализирају стандарди и да се на основу резултата те анализе развију нови индикатори тамо где је потребно, али до тога није дошло. Стандарди за акредитацију програма и установа усвојени су без пилотирања и никада нису ревидирани. Односно, доношењу стандарда није претходило њихово тестирање на одговарајућем броју установа или програма. Један од већих проблема у процесу акредитације јесте што се она обавља сврставањем предмета у категорију којој припада факултет, односно студијски програм, а не на основу стварне области предмета. Тако се, на пример, предмет социологија третира на пет различитих начина јер постоји пет различитих стандарда за свако образовно-научно поље, тј. социологија је третирана као друштвени, медицински, технички и природно-математички предмет.

Према речима истог саговорника, КАПК одобрава или одбија акредитацију само на основу извештаја рецензента, при чему квалитет ових извештаја варира, почев од веома штурих, па све до добро елаборираних. Често није могуће закључити на основу чега је оцена донета, а показало се код неких рецензента постоји извештан тренд: док једна трећина увек позитивно оцењује највишим оценама (необразложено), друга трећина даје неосновано ниске оцене, а свега трећина има образложене и релевантне оцене.⁵⁶

Избор рецензента није довољно регулисан, па није ограничено то колико пута особа може да буде рецензент у неком периоду или на колико програма. За неке области изузетно је тешко наћи различите рецензенте, па су тако, иако су рецензенти тајни, листе рецензента јавне, а могућност утицаја на њихов рад није ничим предупређена.⁵⁷ Једна позитивна измена у новом Закону односи се на члан 21 Закона о високом образовању, који предвиђа обавезу да у случају акредитације студијског програма докторских студија најмање један рецензент мора бити наставник, научник или уметник запослен на високошколској, односно научној установи, из иностранства.⁵⁸

Да је процес нетранспарентан и да није значајно унапређен, показало је још једно

55 Групни интервју, 18. децембар 2017.

56 Исто.

57 Интервју, проф. др Зорана Лужанин, 25. децембар 2017.

58 „Закон о високом образовању”. *Службени гласник*, бр. 88/2017.

истраживање.⁵⁹ Комисија за акредитацију и проверу квалитета, услед недовољних ресурса, ради успорено, не објављује редовно извештаје о спољашњој провери квалитета, не укључује стране експерте у процес и не обезбеђује релевантне, разумљиве и међусобно упоредиве информације.⁶⁰ Трансформацијом КАПК-а у Национално акредитационо тело, нови Закон о високом образовању решио је питање ресурса КАПК-а, која ће сада моћи да аплицира за пројекте и да тиме потенцијално обезбеди већи буџет и унапређење рада. Ипак, нови Закон о високом образовању већ је критикован због смањења аутономије универзитета, начина избора Управног одбора Националног акредитационог тела, где је уочен већи утицај извршне власти.

Оквир 1: Случај Високе медицинске школе из Ђуприје

Представке које стижу на адресу АБК-а, НСВО-а и КАПК-а указују на то да су неки прекршаји пријављивани више пута и на различите адресе, али да није било разрешења. До ЦОП-а је у скорије време дошао случај Високе медицинске школе струковних студија у Ђуприји, где су запослени више пута указивали на некомпетентност кадра (и превару у вези са звањем) и случајеве сукоба интереса, због чега је АБК изрекла меру упозорења. Управа високе школе требало би даље да поступи у складу са својим надлежностима, али до дана закључења овог извештаја нема информација о даљем развоју догађаја.

2.2.10.17. Унапредити транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама тако да се измени правни оквир са циљем објективизирања процедура и критеријума уписа.

Активност се реализује. Јако је тешко проценити ефекат и промену која настаје реализацијом ове активности из АП23, јер се она односи на све нивое образовања. У наставку је дат преглед по нивоима.

а) На нивоу високог образовања, а у складу са Болоњским процесом, све би требало да се бодује и оцењује на основу јасних, објективних и транспарентних критеријума. Међутим, у истраживању БОШ-а и у интервјуу са истраживачицом проблем и даље представљају случајеви испитног испитивања у кабинету професора „један на један”. Затим, постоје високе школе које и даље имају слаб систем контроле током испита (немогућност ометања бубице и слично). Ауторка истраживања наводи да се „имајући у виду неуједначеност у примени Болоње, и неуједначеност у критеријумима за оцењивање код самих професора, оставља (се) простор различитим тумачењима и злоупотреби”⁶¹.

Током разговора са бившом државном секретарком у МПНТР-у и чланом КАПК-а истакнуто је да је пракса испитивања „један на један” заиста сада сведена на минимум, али да су

59 Nasevski, Sanja. *Quality assurance and open data for ranking in Serbian higher education – we are ready*. Belgrade, Serbia: BOŠ, 2017. <<https://goo.gl/QFzErpq>>.

60 Интервју, Сања Насевски, 23. новембар 2017.

61 Nasevski, Sanja. *Quality assurance and open data for ranking in Serbian higher education – we are ready*. Belgrade, Serbia: BOŠ, 2017. <<https://goo.gl/QFzErpq>>; Интервју, Сања Насевски, 23. новембар 2017.

критеријуми оцењивања свакако и даље неуједначени. Као позитиван пример тога како сама ВШУ интерним документима може да уреди област оцењивања истакнут је Медицински факултет у Крагујевцу. На овом факултету уведене су посебне контролне групе за предмете, које су поред реализације наставе пратиле и испите (полагање, али и оцењивање).

За сваки предмет праве се велике базе испитних питања, које дозвољавају вишеструке комбинације, и на сам дан испита штампају се тестови на основу извучених комбинација у присуству комисије. И други факултети уводе посебна правила како би осигурали академски интегритет и смањили могућност варања или плагирања (употреба софтвера), али све ове мере налазе се у интерним правилницима ВШУ, док кровни закон и даље садржи одређене недостатке.

Агенција за борбу против корупције у свом Мишљењу на Нацрт закона о високом образовању наводи следеће: „Иако постојећи нормативни оквир регулише процес полагања испита, потребно је и даље унапређивати транспарентност овог процеса. На тај начин, допринело би се отклањању, или свођењу на минимум, ризика за настанак коруптивног понашања у овом процесу, који настају захваљујући директном односу студент – испитивач, без присуства трећих лица. Наиме, могуће је да се у пракси високошколских установа игнорише законски уопштено прописана обавеза обезбеђивања јавности испита, тј. да испитима присуствују једино наставник и студент. Имајући то у виду, значајно је законским одредбама и одредбама општих аката високошколских установа предвидети: да се полагање испита обавља уз обавезно присуство трећих лица (студената/наставника/сарадника); да се забрани полагање испита којима присуствују једино студент и испитивач; да се записник о полагању испита сачињава током трајања испита, а не након његовог завршетка; да записник потписују испитивач, студент који полаже испит и друга присутна лица (студенти, наставници, сарадници), као и да се тај записник објављује на огласној табли, интерној мрежи, или интернет презентацији високошколске установе.”⁶²

Такође, потребно је додатно ојачати и одредбе које се тичу жалбе на оцене, јер нису утврђене мере за управљање сукобом интереса приликом одлучивања о приговору, укључујући у то и одређивање тела које одлучује о постојању сукоба интереса лица која учествују у одлучивању по приговору.

б) Када је реч о предуниверзитетском образовању, увођење електронских дневника требало је да допринесе транспарентности оцењивања ученика и бољој комуникацији са родитељима. Међутим, технички проблеми и споро прихватање оваквог вида документације довели су до тога да се у пракси мало шта променило.

Родитељи у неким школама још увек немају шифре, а електронски дневници се не ажурирају свуда. Завод за вредновање квалитета образовања и МПНТР континуирано се труде да унапреде упис у средње школе. Могућност варања је углавном минимизирана јер су унапређене

62 Агенција за борбу против корупције. *Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о високом образовању*, 2017. <<https://goo.gl/p86U8V>>.

сигурносне процедуре, али квалитет самих тестова се из године у годину доводи у питања, тј. поставља се питање да ли су тестови праведни и релевантни у односу на сврху мале матуре.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја и два завода планирају да унапреде оцењивање у доуниверзитетском образовању дорадом правилника, анализом резултата такмичења и разредних испита, а пратиће и жалбе и приговоре на оцене, како се наводи у Акционом плану за борбу против корупције у образовању. Међутим, План не предвиђа успостављање система за прикупљање података о жалбама. Реализација планираних мера у највећој мери зависи од тога да ли ће електронски дневник бити коришћен како је планирано.

Неке новине уведене су у Правилник о упису ученика, па се тако афирмативне мере за упис ученике из осетљивих група унапређују тиме што се ученицима не додељује фиксни број бодова (30 бодова од укупно 100) као што је било у последњих 10 година, него им се додељује 30%, односно 35% од броја поена који нису остварили до 100. Пропис везан за пријемни испит за упис ученика у двојезична одељења дефинисао је минималан број бодова на писменој провери, као и на усменом испитивању (испитују се све четири језичке вештине). Промењен је и систем вредновања такмичења која се бодују за надарене ученике.⁶³

Конкурс за упис ученика у средњу школу објављује се на интернет презентацији МПНТР-а. Уведен је праг од 50 поена за упис у четворогодишње образовне профиле. Да би били унапређена праведност, донет је Правилник о мерилима и поступку за упис ученика – припадника ромске националне мањине у средњу школу под повољнијим условима ради постизања пуне равноправности⁶⁴, као и Правилник о мерилима и поступку за упис полазника који су завршили програм основног образовања одраслих у средњу школу под повољнијим условима⁶⁵.

Упис на факултете и даље се одвија на основу пријемних испита на самим факултетима. У два ИПА пројекта планирано је увођење стандардизованог обједињеног пријемног испита или велике матуре, али за сада постоје само различити концепти полагања велике матуре, без назнака да ће оно бити реализовано у року који наводи МПНТР, односно у 2019. години. Саговорници наводе да актери високог образовања пружају отпор укидању појединачних пријемних испита, а истраживање БОШ-а показује да постоје три озбиљне области ризика: 1) припреме за пријемни испит (добивање питања унапред); 2) нетранспарентне уписне листе, записници уписне комисије (немогућност провере); 3) попуњавање упражњених места на ранг-листи (нејасна процедура).

63 „Правилник о упису ученика у средње школе допуњен” и „Правилник о упису ученика у средњу школу”. *Службени гласник*, бр. 41/14, 37/15, 46/15, 75/15, 39/16.

64 „Правилник о мерилима и поступку за упис ученика – припадника ромске националне мањине у средњу школу под повољнијим условима ради постизања пуне равноправности”. *Службени гласник*, бр. 12/16.

65 „Правилник о мерилима и поступку за упис полазника који су завршили програм основног образовања одраслих”, *Службени гласник*, бр. 42/16.

Како се наводи у Извештају о раду МПНТР-а за 100 дана Владе 2016. године, започет је рад на програму тзв. државне (националне) матуре, која ће бити основна прекретница у реформи образовања Србије. Формирана је Радна група за дефинисање концепта Националне матуре, дефинисани су рокови и кључни садржаји.⁶⁶

Ова препорука захтева континуирано спровођење. Делимично је испуњена увођењем нове документације (електронски дневник), којом је повећана транспарентност оцењивања, али горе наведене мањкавости у процесима уписа на ниво средњег и високог образовања нису још увек потпуно уклоњене.

2.2.10.18. Унапредити правни оквир у области просветне инспекције и ојачити кадровске капацитете.

Активност се реализује. Још увек није унапређен правни оквир у области која се односи на просветну инспекцију. Људски ресурси нису одговарајући, с обзиром на то да нису попуњена сва радна места предвиђена актом о систематизацији.

а) У току је израда посебног Закона о просветној инспекцији. Током 2015. године започета је израда закона, али је прекинута због одлуке да ће бити донет заједнички Закон о инспекцијском надзору. Ипак, изгледа да је процес враћен на почетак. Министарство просвете, науке и технолошког развоја припрема нови Нацрт закона о просветној инспекцији.⁶⁷ Такође, приликом израде Предлога плана Владе за 2018. годину, МПНТР је предложило да рок за доношење наведеног закона буде крај 2018. године. У Извештају о раду инспекције за 2016. године наводи се следеће: „Специфичност инспекцијског надзора у области просвете резултира јако малим бројем преклапања инспекцијских надзора, односно заједничких инспекцијских надзора.”⁶⁸ Оправдано је поставити питање да ли је посебан закон ипак требало донети много раније и да ли је ефикасан рад инспекције био могућ када се зна да регулатива није довољно уређена.

Такође, током 2015. и делом током 2016. године, МПНТР је радило на три правилника која треба ближе да регулишу рад просветних инспектора и допринесу транспарентности и отварању података за јавност. Међутим, ти акти нису донети, а просветни инспектори поступају по Правилнику које је донело Министарство државне управе и локалне самоуправе на основу Закона о инспекцијском надзору.⁶⁹ У извештају Савета за спровођење АП23 наводи се да је рад на правилницима настављен, односно да су решењем министра просвете, науке и технолошког развоја образоване радне групе за израду следећих правилника: 1) Правилник о посебним елементима плана инспекцијског надзора (израђен је Нацрт правилника); 2) Правилник о посебним елементима процене ризика (израда у току); 3) Правилник о облицима и начину вршења унутрашње контроле (израда у току).⁷⁰

66 Погледати: <<https://goo.gl/17Kgz2>>.

67 Одговор МПНТР-а од 11. децембра 2017. године на захтев БЦБП-а.

68 Погледати: <<https://goo.gl/fS1moZ>>.

69 Одговор МПНТР-а од 11. децембра 2017. године на захтев БЦБП-а.

70 Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23. „Извештај бр. 4/2017. о спровођењу Акционог

б) Министарство просвете, науке и технолошког развоја, одговарајући на постављено питање везано за јачање кадровских капацитета, навело је списак конференција, стручних скупова и сл., на којима су просветни инспектори учествовали.⁷¹ Кадрови унутар инспекције унапређивани су од 2015. године учествовањем на конференцијама (3), похађањем обука и семинара (3), учествовањем на стручним скуповима (3), учествовањем на годишњим састанцима просветних инспектора и разменама искустава.

Током 2015. године објављена су три конкурса, на којима је изабрано четири кандидата, а током 2016. и 2017. није било нових конкурса. Иако нам је МПНТР доставило записник са конкурса из 2015. године, на њему су избрисане оцене које су кандидати добили на провери испуњености услова. Није могуће закључити да ли су изабрани кандидати баш они који су и добили највише оцене.

Из свега наведеног можемо закључити да ова мера није потпуно реализована. Просветни инспектори имали су одређене могућности за усавршавање, а у периоду од 2017. запослена су четири извршиоца у републичкој инспекцији.

У извештају о раду МПНТР-а за 2016. годину наводи се и да је решењем министра о утврђивању броја просветних инспектора⁷², као и правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места:

- укупно систематизовано 245 радних места за просветне инспекторе, од којих је попуњено 166 радних места, односно 68% (републички, покрајински, општински, градски ниво);
- на републичком нивоу систематизовано 26, а попуњена су 22 радна места;
- на општинском/градском нивоу систематизовано 206, а попуњена су 133 радна места;
- у Војводини систематизовано 13 и попуњено 13 радних места за просветне инспекторе.

Имајући у виду да је скоро трећина предвиђених радних места за просветне инспекторе непопуњена, а да има 2100 установа образовања, односно надзираних субјеката, јасно је да је однос између броја ангажованих инспектора који врше надзор и броја установа образовања не може бити задовољавајући. Такође, није задовољавајућа ни техничка опремљеност просветне инспекције, односно опремљеност лап-топовима, компјутерима, скенерима, штампачима и службеним моторним возила. Ово показује да капацитети инспекције нису довољно оснажени и да услови рада онемогућавају увремењено и адекватно реаговање. Одређени су нови рокови који нису у складу са роковима из АП23.

плана за Поглавље 23". Министарство правде, јануар, 2018: 389. <<https://goo.gl/aZy3j3>> 17. 3. 2018. Исто.

71 Одговор МПНТР-а од 11. децембра 2017. године на захтев БЦБП-а.

72 Решење бр. 112-0100416/2009-12 од 3. новембра 2009. године.

2.2.10.19. *Преиспитати све важеће уговоре и захтеве за закључивање Уговора о давању у закуп дела простора школских установа.*

Активност није реализована на одговарајући начин. Додатном провером утврђено је да нису преиспитани сви важећи уговори и захтеви за закључивање уговора о давању у закуп дела простор школских установа.

Савет за спровођење АП23 у својим извештајима наводи да се активност успешно реализацију.⁷³ Ипак, из одговора МПНТР-а о броју преиспитаних уговора и статистици (тј. односу одбијених/поништених захтева и сагласности) стиче се утисак да не само да не постоји двострука контрола већ да се захтеви у зависности од власништва над објектом упућују различитим органима.⁷⁴

Министарство просвете, науке и технолошког развоја у свом одговору на захтев наводи да „не поседује информацију у вези са нашим захтевом”. Установе подносе захтеве Републичкој дирекцији, али могу поднети захтев и органу који је одређен прописом покрајине, као и јединици локалне самоуправе. Такође, чини се да МПНТР нема увид у све поступке и да не постоји могућност за превентивно деловање. Такође, уколико постоји више органа надлежних за примену правила, отвара се могућност да се различитим тумачењима законских норми дође до различитих ставова и решења.

Ова активност је делимично реализована успостављањем законских оквира, али је издавање простора школа и даље област у којој постоји велики ризик за коруптивну праксу због недовољне уређености процедура и односа између институција и органа.

2.2.10.20. *Извршити анализу сукоба интереса и дискреционих овлашћења руководиоца образовно васпитних установа у складу са студијом изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи из активности 2.2.3.4.*

Активност није реализована. Није урађена анализа сукоба интереса и дискреционих овлашћења руководиоца образовно-васпитних установа, као ни студија изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи.

У МПНТР-у није било могуће пронаћи саговорника који би говорио о овој теми, а у њиховом званичном извештају наводи се да: „С обзиром да Министарство државне управе и локалне самоуправе није израдило студију изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи, МПНТР није било у могућности да изврши анализу дискреционих овлашћења руководиоца у образовно-васпитним установама”.⁷⁵

На основу мишљења АБК-а о Закону о дуалном образовању, Закону о основама система

73 Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23. „Извештај бр. 4/2017. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23”. Министарство правде, јануар, 2018: 393. <<https://goo.gl/aZy3j3>> 17. 3. 2018.

74 Одговор МПНТР-а од 11. децембра 2017. године на захтев БЦБП-а.

75 Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23. „Извештај бр. 4/2017. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23” Министарство правде, јануар, 2018: 393–394. <<https://goo.gl/aZy3j3>> 17. 3. 2018.

образовања и васпитања и Закону о високом образовању могуће је закључити да прописи не дају довољно гаранција да ће превенција сукоба интереса бити обезбеђена делотворним надзором надлежног органа или руководиоца. Када су, на пример, у питању избори директора, а постоји сумња да је кандидат у сукобу интереса, МПНТР може да тражи мишљење АБК-а. Након добијања мишљења и уколико постоји сукоб интереса, упућује се препорука школском одбору. Уколико је школски одбор не усвоји, може да буде санкционисан због непоступања и замењен, али све то представља изразито дуг процес.

Кад је реч о решавању сукоба интереса, актуелни ЗОСОВ прописује рок од осам дана за обавештавање АБК-а „о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који функционер или са њим повезано лице има”, при чему није јасно прописано од када тај рок почиње да тече. На основу табеле о давању и одбијању сагласности на избор директора⁷⁶ види се да је у четири случаја током 2016. и 2017. године одбијена сагласност због препоруке АБК-а, која је указала на повреду Закона о Агенцији за борбу против корупције (неправилност приликом запошљавања).⁷⁷ Кад постоји оваква сумња при избору органа управљања и директора, углавном се консултује АБК.⁷⁸

Оквир 2: Случај ректора Универзитета у Крагујевцу

У тренутку писања овог извештаја у медијима је могуће пратити развој догађаја везаних за пријављени сукоб интереса и друге прекршаје које је починио ректор Универзитета у Крагујевцу. Како се наводи, ректор је током свог мандата запослио већи број особа које су са њим лично повезане и за које постоји сумња да не задовољавају потребне критеријуме за те позиције. Оно што у овом случају заиста указује на рањивост система јесте чињеница да су прекршаји ректора пријављивани и раније, али да су надлежне институције реаговале тек након неколико година.

Сукоб интереса помиње се у Етичким кодексима универзитета, али нису покривене све ситуације у којима би могло доћи до сукоба интереса. На пример, у Етичком кодексу Универзитета у Београду⁷⁹ сукоб интереса помиње се само код ангажовања ван матичне институције.

Када је реч о образовном систему, неопходно је додатно дефинисати шта се подразумева под сукобом интереса, јер се „неспојивост функција” понекад може слободно тумачити. Овакве одредбе могу бити део закона или Етичког кодекса понашања наставника, који у области образовања не постоји. Планирано је да етички кодекс који би обавезивао ученике и студенте буде урађен до децембра 2019. године, а у Акционом плану за борбу против корупције у

76 Погледати: <<https://goo.gl/s7ae4Z>>.

77 Погледати: <<https://goo.gl/QfPjHR>; <https://goo.gl/m6mMsK>>.

78 На сајту АБК-а могу се видети примери неколико случајева у којима је Агенција давала своје мишљење о постојању сукоба интереса у васпитно-образовним установама и просветним телима. Погледати: <<https://goo.gl/V6uSrc>>.

79 Кодекс професионалне етике на Универзитету у Београду, 2007.

образовању МПНТР-а сукоб интереса помиње се само у мери „Унапређење интегритета тела за утврђивање стандарда и осигурање квалитета”.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.2.10.14. Израдити Акциони план за испуњење препорука из извештаја ОЕЦД „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању” из 2012. године.	X Активност није реализована на одговарајући начин.				
2.2.10.15. Спровести анализу о томе који су критеријуми неопходни за успешан процес акредитовања и контроле испуњености услова за рад високог образовања.		X		Да	
2.2.10.16. Засновати процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних високошколских установа на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима, на основу обављене анализе, путем унапређења рада Комисије за акредитацију.			X	Да	Децембар, 2019.
2.2.10.17. Унапредити транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама тако да се измени правни оквир са циљем објективизирања процедура и критеријума уписа.			X	Да	Рок за високо образовање и континуирано унапређење уписа на нивоу доуниверзитетског је фебруар 2019. Рок за оцењивање у доуниверзитетском је јун 2018. године.
2.2.10.18. Унапредити правни оквир у области просветне инспекције и ојачати кадровске капацитете.			X	Да	Крај 2018. године.

2.2.10.19. Преиспитати све важеће уговоре и захтеве за закључивање Уговора о давању у закуп дела простора школских установа.	X Активност није реализована на одговарајући начин.				
2.2.10.20. Извршити анализу сукоба интереса и дискреционих овлашћења руководиоца образовно васпитних установа у складу са студијом изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у јавној управи из активности 2.2.3.4.			X	Да	Рок за неке области је децембар 2019. године.

Препоруке

- Потребно је размотрити формулације мера из АП23 које се односе на процес акредитације и квалитета установа високог образовања, јер према ономе како су сад дефинисане, није јасно шта је тачно жељени исход. Термини као што су „успешан” процес и „унапређење рада КАПК-а” могу да значи различите ствари.
- Препорука је да се Акциони план МПНТР-а, који је настао на основу препорука ОЕЦД-а, ревидира како би се фокус померио са доминантно формалних активности на садржајне, те како би се у процес укључили стручњаци из области образовања и борбе против корупције. Такође, неопходно је размотрити релевантност и повезаност мера, инструмената, исхода и индикатора за неке мере.
- Потребно је размотрити да ли је КАПК и даље носилац активности из АП23 с обзиром на то да нови Закон о високом образовању предвиђа оснивање Националног акредитационог тела.
- Обавезно је ревидирати и ажурирати стандарде за акредитацију високошколских установа, јер је од 2006. године, када су донети, спорадично промењено тек око 10 одсто.
- Документа која регулишу стандарде и методе екстерне провере квалитета требало би да садрже одредбе којима се ВШУ обавезују да објављују своје извештаје о самовредновању и спољашњем вредновању. Треба установити надлежно тело, које ће пратити испуњеност овог захтева и које ће у случају неиспуњавања реаговати на прописан начин.
- Потребно је смањити могућност сукоба интереса и недозвољеног утицаја у раду Националног акредитационог тела, односно уредити питање критеријума за избор чланова акредитационог тела тако да се смањи могућност арбитражног тумачења. Додатно, треба уредити правила за доделу предмета рецензентима како би се повећала објективност, смањила могућност утицаја и онемогућио монопол појединих рецензента.

- Важно је идентификовати тачне области ризика у сферама уписа и оцењивања ученика и онда радити на уклањању законских недостатака.
- Неопходно је спровести анализу рада инспекције у просвети и наставити са унапређењем законске регулативе, које је одложено због најаве доношења обједињеног Закона о инспекцијском надзору.
- Потребно је попунити капацитете просветних инспекција на основу постојећих систематизација радних места. Запослени у инспекцији морају редовније да похађају обуке о новим политикама и мерама у образовању како би пратили поштовање закона и помогли бржем увођењу нових мера.
- Требало би успоставити и учинити јавним све поступке у вези са издавањем школског простора, као и у случају јавних набавки.
- Неопходно је усвојити акте којим би се додатно дефинисао сукоб интереса у сектору просвете, јер су до сада оваква питања слата на тумачење Агенцији за борбу против корупције или су се о томе изјашњавали правници Министарства.
- Потребно је увести континуиране обуке за локалне функционере, одборнике у скупштинама јединица локалних самоуправа, као и за запослене (службеници и намештеници) у јединицама локалних самоуправа и посебно им разјаснити шта се сматра сукобом интереса у области образовања како би сви наведени актери били укључени у превенцију и спречавање сукоба интереса.

1.4. ПОЛИЦИЈА

Пише: БЦБП

Опис стања

Слабо се развијају и спроводе мере за борбу против корупције у полицији. Ограничен напредак начињен је у заокруживању правног оквира. Пре две године утврђене су правне празнине у постојећем правном оквиру, али до сада није усвојен ниједан од подзаконских аката који ближе уређује рад СУК-а или примену нових антикорупцијских мера у МУП-у. Рок је истекао у фебруару 2017. године.

Систем унутрашње контроле није успостављен на задовољавајући начин. Надлежности пет различитих унутрашњих контролора полиције и МУП-а нису разграничене, нити постоје јасни начини координације. Унутрашња контрола још није независна, а број запослених у контроли се смањује. Због тога не треба да чуди податак да се чак 90% притужби грађана на рад полиције окончава закључком да није било повреде права, док двоје од троје испитаника (68%) сматра да је полиција изразито корумпирана.

Сектор унутрашње контроле подноси све већи број кривичних пријава. И док већа ефикасност рада СУК-а представља добру вест, проблем је у томе што су исходи ових поступака, као и оних покренутих против запослених у МУП-у током претходних година, и даље непознати због начина вођења правосудних евиденција. Подаци прикупљени директно од судова и тужилаштва показују да је број правноснажних осуђујућих пресуда мали и да је казнена политика блага. На тај начин није могуће значајно ојачати интегритет полиције и МУП-а, као и утицати на смањење корупције.

У потпуности је реализована једна активност. Три активности нису уопште реализоване, док је за четири утврђено да нису спроведене на прави начин. Једна активност – обука запослених у СУК-у – реализује се у континуитету, што је добро.

Процена реализације активности

2.2.10.21. Извршити анализу рада и поступања Сектора унутрашње контроле: - у смислу функционалности, организованости, капацитета као и међусобног односа превентивних и репресивних мера, броја, обучености кадра и методологије рада по одређеним предметима.

Активност није реализована на одговарајући начин. Сектор унутрашње контроле МУП-а израдио је у августу 2016. године документ од десет страна под називом: „Анализа рада и поступања Сектора унутрашње контроле: у смислу функционалности, организованости, капацитета, као и међусобног односа превентивних и репресивних мера, броја, обучености кадра и методологије рада по одређеним предметима”.⁸⁰ Ипак, анализа је непотпуна и није у складу са свим елементима датим у АП23. Није анализирана функционалност, нити процена односа превентивних и репресивних мера, као и обученост кадра. Непознат је методолошки оквир на основу ког је анализа израђена, што доводи до закључка да је износ од 17.285 евра, колико је предвиђено АП23, несврсисходно утрошен.

Функционална анализа заснива се на утврђивању групе послова органа државне управе, који се затим групишу ради процене учинка институције.⁸¹ У постојећој анализи СУК-а нису процењени спољни и унутрашњи учинци Сектора у односу на законску функцију по којој треба да врши унутрашњу контролу полицијских службеника и осталих запослених у МУП-у.⁸² У потпуности је непознат учинак СУК-а према спољним корисницима, који су предвиђени Законом о полицији: Народној скупштини, Влади, министру унутрашњих послова, тужилаштву и грађанима. Анализа не располаже информација о односу превентивних и репресивних мера у борби против корупције у полицији, нити о нивоу обучености запослених у СУК-у. Позната је стручна спрема, што није довољно, јер на основу датих података није могуће утврдити дефицитарне профиле. Делимично је познато унутрашње функционисање СУК-а, као и његова способност да управља људским, техничким и материјалним ресурсима.

80 Одговор СУК-а 06/3 број 5691/17 на захтев БЦБП-а.

81 Manning, Nick, and Neil Parison. „Determining the Structure and Functions of Government: Program and Functional Reviews.” World Bank, April 12, 2007. <<https://goo.gl/wUvh1R>> 8. 3. 2018.

82 „Закон о полицији.” *Службени гласник*, бр. 6/2016: члан 224.

Из анализе је могуће сазнати организациону структуру СУК-а, која ће највероватније бити мењана, с обзиром на то да је Законом о полицији из 2016. године предвиђено да Сектор врши безбедносну проверу запослених на вишим позицијама у МУП-у. Познат је број запослених. Тренутно у СУК-у има 85 запослених, од којих је 25 жена. Највећи број запослених (67) има факултетско образовање. Анализом је утврђено да то није довољан број за контролу више од 40 хиљада запослених у МУП-у, што и јесте тачно. Додатни проблем представља то што се број запослених у СУК-у смањује из године и годину, што није у складу са АП23. Пре пет година у Сектору је радило 89 запослених⁸³, а данас 85.

Анализом су најбоље процењени смештајни и технички капацитети СУК-а. Јасно и недвосмислено је утврђено да запослени у СУК-у немају посебне просторије, да нису издвојени од осталих делова МУП-а и да то важи за целу Србију. Посебно, СУК не располаже одговарајућом опремом за спровођење посебних доказних радњи из ЗКП-а. Све то додатно отежава успешну борбу против корупције у полицији. Додата вредност јесте да је СУК у анализи узео у обзир и потребе грађана, који често осећају страх и нелагоду јер су, због тога што не постоје посебне просторије намењене СУК-у, принуђени да могуће незаконито поступање полицајца пријаве у истој згради где тај службеник ради. Технички капацитети детаљно су описани у анализи.

На крају анализе предочено је 12 препорука за унапређење рада СУК-а, што је добро и то је најзначајнија додатна вредност ове анализе. Реализација препорука у највећој мери зависи од финансијске подршке ЕУ (кроз ИПА пројекат), који подразумева две ствари: 1) обучавање запослених у СУК-у за спровођење теста интегритета и провере имовине, као и за јачање истражних способности; 2) набављање техничке опреме.⁸⁴

2.2.10.22. Извршити анализу правног оквира којим је регулисан рад Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова са предлозима за измену постојећих законских и подзаконских аката или доношење нових који су неопходни.

Активност је реализована. Сектор унутрашње контроле МУП-а израдио је у августу 2016. године документ „Анализа правног оквира којим је регулисан рад Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова са предлозима за измену постојећих законских и подзаконских аката или доношење нових којих су неопходни”⁸⁵ У анализи је добро примећено да је законски оквир за рад СУК-а непотпун и да такво стање постоји од 2005. године, када је усвојен стари Закон о полицији. Анализа правног оквира израђена је квалитетније у односу на анализу рада СУК-а.

Анализом је потврђено да не постоје следећи подзаконски акти, који детаљно уређују рад СУК-а: 1) Правилник о начину и облицима вршења унутрашње контроле; 2) Правилник о начину спровођења теста интегритета у МУП-у; 3) Правилник о евиденцији имовинског

83 Ђорђевић, Саша. Процена корупције у полицији. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2014: 44. <<https://goo.gl/LeV8Sm>>.

84 European Commission. „Instrument for pre-accession assistance (IPA II) 2014-2020: Serbia, Support to Home Affairs.” European Commission. 2015. <<https://goo.gl/B7rJnB>> 12. 3. 2018.

85 Одговор СУК-а 06/3 број 5691/17 на захтев БЦБП-а.

картона и провери промене имовног стања запослених у МУП-у; 4) Упутство о спровођењу анализе ризика корупције у МУП-у; 5) Правилник о раду у Сектору унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова. Ниједан од њих до сада није усвојен иако је законски рок истекао још у фебруару 2017. године. Штавише, није било ни јавне ни стручне расправе о тим актима, осим за тест интегритета, и то на иницијативу Канцеларије Савета Европе у Београду.⁸⁶ Добро је примећено да би требало уредити и поступање СУК-а током безбедносних провера, односно током прикупљања информација на основу којих полиција утврђује постојање препрека за остваривање одређених права утврђених законом, као што су: заснивање радног односа, обука и усавршавање, напредовање, држање и ношење оружја, приступ одређеним подацима и објектима.

Међутим, анализом СУК-а нису дубински објашњена поједина правна решења и мањкавости законског оквира, који уређује унутрашњу контролу полицајаца и осталих запослених у МУП-у. На пример, није поменуто да се у новом Закону о полицији осим СУК-а не спомиње ниједна друга организациона јединица, која би била надлежна за унутрашњу контролу полиције и других запослених у МУП-у. Наиме, у пракси постоји још пет организационих јединица, које се баве истом или сличном проблематиком, при чему су оне формиране подзаконским или интерним прописима.⁸⁷

Даље, анализом нису предочене мањкавости свих нових антикорупцијских мера, које је увео Закон о полицији из 2016. године.⁸⁸ Примена теста интегритета исувише је опште прописана и изазива највише дилема.⁸⁹ Нејасно је да ли се анализа ризика односи на цело Министарство или само на Дирекцију полиције. Нespoјиве делатности још увек нису одговарајуће регулисане.⁹⁰

У међувремену се у скупштинској процедури нашао Предлог измена и допуна Закона о полицији⁹¹, што је потврдило став БЦБП-а да је потребно прецизирати нове мере за борбу против корупције у полицији⁹², али који није увео потпуни ред у овој области. Иако су мере додатно разрађене предлогом, оне су и даље недовољно добро дефинисане и у одређеним деловима контрадикторне.⁹³

86 Newsroom PACS Serbia. „Integrity Testing as an Anti-Corruption Measure in Police.“ Council of Europe, November 27, 2015. <<https://goo.gl/HuXV1H>>17. 3. 2018.

87 Елек, Бојан; Ђорђевић, Саша; Мандић, Софија и Владимир Ерцег. *Процена интегритета полиције у Србији*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2016: 29. <<https://goo.gl/FT8weL>>.

88 Исто, 2016: 31.

89 Мандић, Софија и Саша Ђорђевић. *Тестирање интегритета полицајаца*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2016. <<https://goo.gl/3VYBGq>>.

90 Мандић, Софија и Саша Ђорђевић. *Послови неспојиви са полицијском професијом*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017. <<https://goo.gl/KeSVRd>>.

91 Погледати: <<https://goo.gl/YAodVn>>.

92 Елек, Бојан; Ђорђевић, Саша; Мандић, Софија и Владимир Ерцег. *Процена интегритета полиције у Србији*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2016: 29. <<https://goo.gl/FT8weL>>.

93 Мандић, Софија; Ђорђевић, Саша и Соња Стојановић Гајић. *Унапређење Предлога измена и допуна Закона о полицији*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017. <<https://goo.gl/n1bAVY>>.

Када је реч о примени теста интегритета, и даље није јасна његова стварна сврха. У Предлогу се наводи да је спровођење теста усмерено на покретање предистражног поступка, процену и анализу ризика од појаве корупције, откривање повреда службене дужности, утврђивање потребе за обучавање запослених, промену методологије рада приликом поступања. С обзиром на то да је тест интегритета замишљен као контрола реакције запосленог у ситуацијама које су сличне или које подсећају на свакодневни рад полиције, а што се може тајно документовати, не постоји оправдање да се овако инвазивне мере према запосленима примењују само ради утврђивања програма обука, анализе ризика од корупције, јер се то може постићи и на друге начине, којима се мање ограничавају права запослених и грађана. Такође, методе тајног снимања, према ЗКП-у, могу се спроводити само у кривичном поступку, као последња мера при прикупљању доказа, на предлог тужиоца и уз образложење суда.

Имовински картон запосленог у МУП-у, према предложеном решењу, обухвата само запосленог и лица са којима он живи у заједничком домаћинству. Треба имати у виду да је повезаност лица, према Закону о Агенцији за борбу против корупције (члан 2), дефинисано знатно шире: супружник или ванбрачни партнер, крвни сродник у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник, као и свако друго правно или физичко лице, које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним.

2.2.10.23. Израда правног оквира којим ће бити регулисан рад сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова у складу са анализом правног оквира којим је регулисан рад Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова са предлозима за измену постојећих законских и подзаконских аката или доношење нових који су неопходни. (повезана активности 2.2.10.22.)

Активност није реализована на одговарајући начин. Сектор унутрашње контроле је већ неколико пута до сада изјавио да постоје радне верзије подзаконских прописа, који детаљно уређују рад СУК-а. Ипак, садржај и квалитет радних верзија подзаконских прописа није могуће проценити с обзиром на то да нису јавно доступни.

У извештају Савета за спровођење Акционог плана за Поглавље 23 написано је да су три верзије подзаконских аката завршене, заједно са предлозима за измену и допуну важећег Закона о полицији.⁹⁴ Исто је и написао и у извештајима о раду СУК-а за 2015.⁹⁵ и 2016.⁹⁶ годину.

До сада је дискусија вођена једино када је реч о прописима којима се регулише тестирање

94 Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23. „Извештај бр. 4/2017. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23”. Министарство правде, јануар, 2018: 398–400 . <<https://goo.gl/aZy3j3>> 17. 3. 2018.

95 Сектор унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова. „Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2015. години”. Министарство унутрашњих послова, март, 2016: 11–13. <<https://goo.gl/uoFbBy>> 17. 3. 2018.

96 Сектор унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова. „Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2016. години”. Министарство унутрашњих послова, март, 2017: 2–4. <<https://goo.gl/GwhAjq>> 17. 3. 2018.

интегритета, и то на иницијативу Канцеларије Савета Европе у Београду у новембру 2015. године. Том приликом је представљен Нацрт правилника о начину спровођења теста интегритета у МУП-у, који је садржао неколико лоших решења. Према том Нацрту министар унутрашњих послова је могао самоиницијативно да иницира тест интегритета, док сарадња са тужиоцем није прецизирана.

Београдски центар за безбедносну политику покушао је на основу захтева за приступ информацијама од јавног значаја да добије радне верзије подзаконских прописа, али их МУП није доставио.⁹⁷ Такође, представници МУП-а одбили су да у мају 2016. године учествују на скупу БЦБП-а поводом теста интегритета.⁹⁸

Поред непостојања јавне дебате о новим антикорупцијским мерама које могу да угрозе људска права и слободе запослених у МУП-у, видљиво је и непостојање консензуса у МУП-у поводом аката који би требало да уреде рад СУК-а, јер су у статусу „радно” већ више од две године.

2.2.10.24. Развити механизме за јачање интегритета полицијских службеника: а) Извршити анализу ризика радних места од корупције у полицији; б) Створити предуслове за нормативно регулисање; јачање интегритета (изменити процедуре и методологију рада); в) Промене у организационом делу које условљава нормативни део (стварање услова за имплементацију закона и подзаконских аката) ради обезбеђења неопходних људских и материјалних ресурса у циљу обезбеђивања процедуре и методологије које омогућавају виши ниво интегритета у полицији.

Активност није реализована на одговарајући начин. Канцеларија Савета Европе у Београду објавила је током 2015. године анализу ризика од појаве корупције у полицији.⁹⁹ Извештајем је оцењено да корупција у полицији представља озбиљан изазов, те да је неопходна озбиљна реформа полиције како би она постала професионалнија и транспарентнија организација, са вишим нивоом институционалног интегритета. Суштински извештај Савета Европе о ризицима од корупције у полицији са више десетина препорука постао је главни ослонац реформе и успостављања система унутрашње контроле полиције у Србији. Ипак, систем унутрашње контроле полиције још увек није задовољавајуће успостављен.

а) До сада није урађена потпуна анализа тога колики ризик од корупције постоји на различитим радним местима у полицији. Постоји анализа ризика за припаднике граничне полиције, која је сачињена крајем 2015. године, али није доступна јавности. Ранијом анализом утврђено је да велики број поднетих кривичних пријава због корупције против граничних полицајаца протеклих година указује на то да постоји проблем. Стање се усложњава с повећањем броја ирегуларних миграната у Србији. Велики коруптивни притисци такође постоје и на граничним прелазима са државама чланицама ЕУ због повећаног интензитета робног и друмског саобраћаја. При томе, људски и материјални ресурси Управе граничне полиције и СУК-а су

⁹⁷ Захтев БЦБП-а од 14. априла 2016.

⁹⁸ Погледати: <<https://goo.gl/AqDhKa>>.

⁹⁹ Погледати: <<https://goo.gl/Ub1br8>>.

скромни, а прилике за корупцију граничних полицајаца бројне – од „обичног” пропуштања путничких возила током летње сезоне, преко пружања информација организованим криминалним групама о месту и времену граничне контроле, па до умешаности у различите криминалне радње, као што је „шверц” цигарета. Све то заједно захтева озбиљнији приступ борби против корупције у граничној полицији: чешће ротације на дужностима, електронски надзор рада запослених, квалитетније безбедносне провере нових граничних полицајаца, стални надзор и контролу рада, те јасније анализе ризика од корупције и јачање превентивних механизма борбе против корупције.¹⁰⁰

Сектор унутрашње контроле две године је радио на изради Упутства о спровођењу анализе ризика корупције у МУП-у, које је коначно сачињено у јулу 2017. године. Не постоје информације да је СУК започео израду потпуне анализе ризика од корупције на радним местима у полицији. Штавише, на основу извештаја Савета за спровођење акционог плана за Поглавље 23, чини се да је спровођење ове активности преусмерено на израду регистра ризика од корупције у МУП-у како би руководиоци лакше могли да уоче ризике у својим организационим јединицама и тако израде планове интегритета. Агенција за борбу против корупције сачинила је Евиденцију државних органа/институција који су у законској обавези да израде План интегритета. Тако у оквиру МУП-а постоје 50 различитих организационих целина, које су у обавези да израде овај План.¹⁰¹ Министарство унутрашњих послова, према подацима Агенције за борбу против корупције, није донело План интегритета.¹⁰² Изгледа да преусмеравање које није било у складу са АП23 није произвело жељену промену.

б) Поред правилника који би требало додатно да регулишу рад СУК-а, а који још нису урађени, за јачање интегритета кључна су још три прописа: Кодекс полицијске етике, правилник који би требало да уреди послове неспојиве са полицијском професијом правилник који би требало да уреди притужбени поступак. Два од ова три подзаконска акта су усвојена.

Кодекс полицијске етике ступио је на снагу у марту 2017. године.¹⁰³ Савет Европе је у извештају из 2015. године дао низ препорука како би етички кодекс полиције требало да изгледа. Цео кодекс би требало да буде написан у првом лицу множине, јер је полицајцима лакше да се идентификују са таквим садржајем. У њему би требало да постоји одељак о интегритету, руковођењу снагом личног примера и узајамним односима. На место етичких комесара требало би да буду именовани службеници који уживају велики професионални и лични углед међу својим колегама. Запослени би требало да буду ваљано информисани о улози и мисији комесара за етику, те о њиховим одговорностима, овлашћењима и начину на који се са њима може ступити у контакт. Поред ових општих препорука, Савет Европе навео је: увођење садржаја о етици и интегритету у систем полицијског образовања на основу модела који је

100 Ђорђевић, Саша. „Корупција у граничној полицији Србије.” Београдски центар за безбедносну политику, април, 2014. <<https://goo.gl/r3wEvG>> 17. 2. 2018.

101 Погледати: <<https://goo.gl/zJSFFn>>.

102 Погледати: <<https://goo.gl/YjQKzn>>.

103 Службени гласник, бр. 17/2017.

израдила Агенција Европске уније за тренинг органа за спровођење закона¹⁰⁴; спровођење једном годишње или једном у две године независног истраживања о организационој култури у полицији; усвајање стратегије о комуникацији са медијима; разматрање институционализације заједничких истражних тимова у оквиру полиције.¹⁰⁵

Важећи Кодекс полицијске етике испунио је неколико ових препорука. Написан је у првом лицу множине. Тако се, на пример, у Кодексу истиче да „полицијски службеници у Министарству прихватају следеће стандарде поступања: дужност служења грађанима и заједници, одговарање на потребе и очекивања грађана, поштовање законитости и сузбијање незаконитости, остваривање људских и мањинских права и слобода, недискриминација при извршавању полицијских задатака, сразмерност у употреби средстава принуде, забрана мучења и примене нечовечних и понижавајућих поступака, пружање помоћи настрадалим лицима, придржавање професионалног понашања и интегритета, обавеза заштите тајних података и обавеза одбијања незаконитих наређења и пријављивање корупције”.¹⁰⁶ Постоји део који се односи на узајамно поштовање: „међусобни односи полицијских службеника засновани су на поверењу, поштовању, искрености, узајамној помоћи, толеранцији, солидарности и колегијалности”.¹⁰⁷ Постоји део о интегритету: „приликом вршења својих дужности, полицијски службеници поступају професионално, одговорно и непристрасно у спровођењу закона”.¹⁰⁸ Међутим, не постоји део о комесарима за етику иако је то првобитно била идеја представника МУП-а, који су учествовали у истраживању Савета Европе. Тренутно је у скупштинској процедури Закон о потврђивању радног аранжмана између МУП-а и Агенције Европске уније за обуку органа за спровођење закона¹⁰⁹, те се очекује и унапређење полицијског образовања на тему интегритета. Ретка су независна истраживања о организационој култури припадника полиције. Током 2014. године спроведено је истраживање о ставовима припадника криминалистичке полиције према дискриминацији.¹¹⁰ Стратегија комуникације МУП-а истекла је 2016. године.¹¹¹ Још увек нема информација о новом стратешком документу.

У мају 2017. године усвојен је нови Правилник о начину поступања током притужбеног поступка¹¹², који не одступа значајније од Правилника о поступку решавања притужби из 2006. године. То је разумљиво јер су врло слична и законска решења у ова два правилника. Штавише, нови Правилник је задржао проблеме старог притужбеног поступка – односи се на поступак усаглашавања ставова притужиоца и руководиоца притуженика.

104 Погледати: <<https://goo.gl/Ag99Xs>>.

105 Савет Европе, Канцеларија у Београду. „Анализа ризика од корупције у полицији.” Савет Европе. 2015: 35–37. <<https://goo.gl/Ub1br8>> 17. 1. 2018.

106 *Службени гласник*, бр. 17/2017: члан 14.

107 *Службени гласник*, бр. 17/2017: члан 10.

108 *Службени гласник*, бр. 17/2017: члан 9.

109 Погледати: <<https://goo.gl/XTcmbo>>.

110 Зекавица, Радомир. „Спровођење антидискриминационих политика и Министарство унутрашњих послова Републике Србије: извештај о основним резултатима истраживања и препоруке”. 2014.

111 Погледати: <<https://goo.gl/9ARd56>>.

112 *Службени гласник*, бр. 54/2017.

Притужбу на рад полиције може поднети сваки грађанин који сматра да су му поступањем или пропуштањем поступања запосленог при вршењу службених задатака повређена људска и мањинска права и слободе, и то у року од 30 дана од дана када се притужена радња догодила. Поступак се даље одвија у две фазе – прва подразумева поступак пред руководиоцем организационе јединице, у којој запослени МУП-а ради, док друга подразумева поступак пред Комисијом за притужбе.

Поступак пред руководиоцем подразумева „усаглашавање ставова са притужиоцем” па уколико до оваквог усаглашавања не дође, поступак се даље одвија пред Комисијом за притужбе. Тако особа којој су потенцијално повређена права долази у ситуацију да, пред руководиоцем запосленог МУП-а, додатно образлаже наводе из своје притужбе, покушавајући да са њим усагласи ставове. Постоје индиције да је сврха оваквог поступка да убеди грађанина да му нису повређена права.¹¹³

Поступак усаглашавања није адекватан јер руководилац, а ни притужбена Комисија, не би требало да имају претходни став о притужби, већ би требало да о њој одлучују непристрасно, узимајући у обзир све чињенице и изјаве притуженика и притужиоца. Остаје и проблем неукључивања притужиоца у поступак прикупљања података о притужби. Притуженик се позива на разговор тек онда када му руководилац притуженика саопштава свој став и тада отпочиње поступак „усаглашавања”. Притуженику суштински није омогућено да учествује у првостепеном притужбеном поступку, упркос законској гаранцији да има право да у њему учествује.

Нови Правилник такође није разјаснио које мере могу бити примењене према притуженику који је повредио права притужиоца. Наводи се могућност предузимања мера према притуженику, без додатних одредница о овим мерама. Новим Правилником лошије су регулисане одредбе о вођењу евиденција – више не постоји листа обавезних података о којима се води евиденција, као ни обавеза објављивања периодичних извештаја о притужбама.

Полицијски службеници сматрају да постојање могућности подношења притужбе ипак утиче на то да припадници МУП-а више воде рачуна о исправности свог поступања – пре свега јер не желе да буду део поступка у ком морају да дају изјаву и који, према њиховим речима, само одузима време. Из искуства службеника са којима смо разговарали, сазнали смо да се грађани углавном жале на непристојно понашање и на ствари које не могу бити предмет притужбеног поступка – рецимо на непоступање у случајевима који нису у полицијској надлежности. Најчешће последице у случају да се утврди основаност притужбе јесу упозорење руководиоца и упис у рапортну књигу. Полицијски службеници сматрају да се остале озбиљније повреде даље разматрају у дисциплинском и кривичном поступку. Према њиховом искуству, уколико дође до покретања дисциплинског поступка, најчешћа изречена дисциплинска мера јесте новчана казна. Запослени примећују да се првостепени притужбени поступак, поступак

113 Елек, Бојан; Ђорђевић, Саша; Мандић, Софија и Владимир Ерцег. *Процена интегритета полиције у Србији*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2016: 21–26 . <<https://goo.gl/FT8weL>>.

пред руководиоцем, често користи како би се грађани убедили у то да им нису повређена права, али да није ретко ни то да се притужбе користе за дискредитацију унутар службе – некад чак и намерним подношењем притужби на рад запослених. Такође, понекада се дешава да окривљени сматрају да свој положај могу олакшати уколико поднесу притужбу против полицијског службеника, који је поступао у њиховом случају. Код поступка усаглашавања ставова обично се дешава да руководилац странку убеђује да запослени није учинио ништа лоше уколико је запослени у милости руководиоца. Важи и обрнуто, притужба се користи као начин дискредитације уколико запослени на неки начин смета. Дешавало се и да окривљени за кажњива дела намерно подносе притужбе против полицајца, јер мисле да на неки начин могу да „пребију” оптужбе.¹¹⁴

У Србији више од десет година није уређена област делатности неспојивих са послом у полицији иако су у међувремену усвојена два закона који уређују рад полиције – 2005. и 2016. године. Чини се да је најбоље стање, иако су и тада постојале мањкавости, било пре петооктобарских промена у Србији, јер је ова област била најпрецизније регулисана правилником из 1992. године.

Данас полицајац у Србији не зна услове и критеријуме на основу којих може да ради додатни посао након радног времена. Не зна ни коме би требало да се обрати за дозволу да ради ван радног времена. Није конкретно упознат ни са листом неспојивих послова. Чак иако пошаље захтев за обављање додатног посла руководиоцу или некој другој инстанци, највероватније неће добити никакав одговор. У таквом правном вакууму полицајци обављају додатне послове, мислећи да неће бити ухваћени и да неће дисциплински одговарати.¹¹⁵ Штавише, чини се да ни нови Предлог измена и допуна закона о полицији не доноси правну сигурност. Не постоји листа послова неспојивих са полицијском професијом. Брише се одредба по којој полицијски службеници не могу да обављају послове којима комерцијализују знање стечено у МУП-у. Не предвиђа се усвајање додатног акта, који би требало напokon да уреди ову област.¹¹⁶

в) Трећа тачка ове активности још увек није потпуно реализована. Тренутно се израђује каталог радних места, описа послова, и модела каријерног напредовања.¹¹⁷ Сектор унутрашње контроле доживео је промене организационе структуре у складу са Законом о полицији из 2016. године.

Институционални интегритет полиције је и даље слаб. Перцепција корупције у полицији смањена је за 4 одсто у односу на 2016. годину, али и даље само један од 25 грађана Србије сматра да у полицији уопште нема корупције, док двоје од троје испитаника (68%) сматра да

114 Записник са састанка са представницима полицијских синдиката, 2. и 3. новембар 2017.

115 Погледати: Мандић, Софија и Саша Ђорђевић. Послови неспојиви са полицијском професијом. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017. <<https://goo.gl/KeSVRd>>.

116 Мандић, Софија; Ђорђевић, Саша и Соња Стојановић Гајић. Унапређење Предлога измена и допуна Закона о полицији. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017. <<https://goo.gl/n1bAVY>>.

117 Погледати: <<https://goo.gl/7PFuab>>.

је полиција изразито корумпирана.¹¹⁸ Систем унутрашње контроле полиције није довољно добро успостављен. Због тога не треба да чуди податак да се чак 90% притужби грађана на рад полиције окончава закључком да није било повреде права. Уводе се нове антикорупцијске мере, које нису прецизно регулисане законом. Подаци прикупљени директно од судова и тужилаштва показују да је током 2016. године одбачен значајан број кривичних пријава против припадника МУП-а. Велики број случајева је у преткривичној фази. Донет је мали број осуђујућих пресуда – углавном за ситну корупцију и злоупотребу положаја, а најчешће изречене санкције јесу условне осуде. Окривљени су најчешће мушкарци, полицијски службеници са средњим образовањем.¹¹⁹

2.2.10.25. Ојачати капацитете Службе унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције у складу са извршеном анализом и промене нормативног дела из активности 2.2.10.23.

Активност није реализована. Акционим планом за Поглавље 23 превиђено је годишње повећање броја запослених за 20 у периоду 2015–2018. године. До повећања није дошло, већ се број запослених у СУК-у смањило.

Према акту о систематизацији радних места из августа 2015. године систематизовано је 127 радних места у СУК-у. Сасвим је могуће да ће доћи до нових измена с обзиром на то да је министар унутрашњих послова током скупштинске расправе о сету полицијских закона у марту 2018. године најавио нови акт о систематизацији.¹²⁰ Тренутно у СУК-у ради 85 запослених. Пре пет година у Сектору је радило 89 запослених.¹²¹ У 2015. години, запослених је било 94.¹²²

2.2.10.26. Континуирана едукација запослених у Служби унутрашње контроле и свих запослених у Министарству унутрашњих послова везано за интегритет.

Активност се реализује. Припадници СУК-а су током 2015. и 2016. године похађали 25 различитих обука.¹²³ Током 2015. године припадници СУК-а су, између осталог, прошли обуке за: коришћење апликације за криптозаштиту; побољшање вештина комуникације и управљања конфликтима; примену апликације „MOODLE”; побољшање руковођења; борбу против тероризма и организованог криминала; упознавање белгијског система унутрашње контроле полиције; унапређење знања о кривичном праву; јачање одговорног управљања; повећање знања о заштити узбуњивача; креирање плана интегритета и спровођење истраживање јавног

118 Елек, Бојан. „Ставови грађана о полицији: резултати истраживања јавног мњења”. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017. <<https://goo.gl/gPuWde>>.

119 Мандић, Софија. „Мале су шансе да полицајци кривично одговарају”. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2017. <<https://goo.gl/xxfkn>>.

120 Погледати: <<https://goo.gl/rHZng2>>.

121 Ђорђевић, Саша. *Процена корупције у полицији*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2014: 44. <<https://goo.gl/LeV8Sm>>.

122 Елек, Бојан; Тасић, Дуња и Саша Ђорђевић. *Процена интегритета полиције у Србији*. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2015: 38. <<https://goo.gl/bwC4sQ>>.

123 Одговор СУК-а 06/3 број 5691/17 на захтев БЦБП-а.

мњења. Током 2016. године одржан је мањи број обука и то за: спровођење анализе ризика од корупције; коришћење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја; спречавање мобинга; припремање и закључивање међународних уговора; заштиту тајних података. Не постоји ниједно истраживање које указује на то у којој мери су обуке и нова знања унапредили рад запослених у СУК-у.

2.2.10.27. Изменити Закон о полицији и акта о систематизацији и унутрашњој организацији Министарства унутрашњих послова ради успостављања ефикасних механизма координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу, у складу са Стратегијом финансијских истрага.

Активност није реализована на одговарајући начин. Нови Закон о полицији ступио је на снагу у фебруару 2016. године, али није у потпуности успоставио одговарајући однос полиције и тужилаштва.

Већ пет година тужилаштво води тужилачку истрагу, у којој полиција није функционално подређена јавном тужиоцу у кривичном поступку. Према Закону о полицији, полицијски службеник примењује полицијска овлашћења по сопственој иницијативи, по наређењу надређеног службеника, по налогу јавног тужиоца или другог надлежног органа, који је издат у складу са другим посебним законом.¹²⁴ На тај начин није отклоњен ризик од тога да надређени утичу на вођење предистражног и истражног поступка.

Постојеће решење омогућава полицијском службенику да за свој рад у кривичном поступку одговара само старешинама унутар полиције, а не тужиоцу. То полицајцу омогућава да у одређеним случајевима, посебно у политички осетљивим, као што је случај Савамале, не поступи по налозима тужиоца, већ по налозима свог старешине.

Проблем не представља само Савамала. Према истраживању Удружења тужилаца Србије на узорку од 200 истрага из 10 различитих тужилаштва, тужилац је за половину истрага морао да интервенише како би полиција испунила његов налог, док у 70 одсто случајева није пронађен ниједан оправдан разлог за нереаговање полиције.¹²⁵ Додатно, полиција је по ЗКП-у дужна да поступи по захтеву тужиоца, и то у року од 24 часа од када је примила захтев тужиоца.¹²⁶ У пракси се ова одредба не примењује, док је санкција која подразумева предлога јавног тужиоца да се покрене дисциплински поступак против полицијског службеника који није извршио налог тужиоца у потпуности бесмислена, јер је само предлог, односно није обавезујућа.

Акт о систематизацији радних места у МУП-у још увек није усвојен. У току је његова израда.¹²⁷ Такође, министар унутрашњих послова је на првом редовном заседању Народне скупштине

124 „Закон о полицији”. Службени гласник, бр. 6/2016: члан 65.

125 Matic Bošković, Marina. „Cooperation between the Police and Prosecutors Only a Side Dish.” POINT-PULSE, March 16, 2017. <<https://goo.gl/gXoYgd>> 17. 1. 2018.

126 „Законик о кривичном поступку”. Службени гласник, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 і 55/2014: члан 44.

127 Одговор СУК-а 06/3 број 5691/17 на захтев БЦБП-а.

најавио да ће акт о систематизацији бити ускоро усвојен.¹²⁸ Овде је потребно напоменути да је овај акт поверљиве природе, те као такав није доступан јавности, чиме је онемогућена било каква спољна анализа. Овакав недостатак транспарентности не постоји у Хрватској, где је сличан акт доступан јавности.¹²⁹

2.2.10.28. Формирати организациону јединицу за борбу против корупције у Управи криминалистичке полиције која ће непосредно радити са антикоруптивним одељењима јавних тужилаштва, у складу са Стратегијом финансијских истрага. Основати посебне организационе јединице у оквиру УВП-а Београд и ОКП-а Нови Сад, Крагујевац, Ниш и у осталим ППУ одредити контакт особе.

Активност није реализована. Четири посебна одељења виших тужилаштва за борбу против корупције почела су званично да раде 1. марта 2018. године, и то у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву. На тај начин је почела примена Закона о организацији и надлежности државних органа у борби против организованог криминала, корупције и тероризма из 2016. године.¹³⁰ Предвиђено је да посебно тужилаштво за борбу против корупције у Београду броји 20–25 заменика јавних тужилаца, у Новом Саду 15–20, у Нишу и Краљеву по 10–15. У организационим јединицама криминалистичке полиције у Србији нису основане посебни организациони делови или контакт особе за борбу против корупције.

2.2.10.29. Успоставити координацију рада између следећих јединица: организационе јединице за борбу против корупције у УВП-у и посебних организационих јединица у оквиру УВП-а Београд и ОКП-а Нови Сад, Крагујевац, Ниш из тачке 2.2.10.28. и антикорупцијских одељења у Вишим јавним тужилаштвима, у складу са Стратегијом финансијских истрага.

Активност није реализована. Изгледа да целовито спровођење Закона о организацији и надлежности државних органа у борби против организованог криминала, корупције и тероризма из 2016. године у највећој мери зависи од ефеката спровођења пројекта „Превенција и борба против корупције”, који подржава ЕУ.¹³¹ Један од циљева пројекта јесте побољшање квалитета кривичне истраге случајева корупције, укључујући у то и прикупљање и анализу доказа, као и побољшање координације антикорупцијских тела. Министарство унутрашњих послова и Управа криминалистичке полиције учествују у реализацији овог пројекта и очекује се испуњавање институционалног предуслова за ефикаснију борбу против корупције у Србији.

Овде је потребно напоменути да је Савет Европе још 2014. године, односно годину дана након почетка примене тужилачке истраге у Србији, израдио технички извештај са препорукама о томе како би државни органи требало да сарађују у спречавању прања новца и финансирања тероризма.¹³² Предложене мере биле су усмерене на јачање оперативне сарадње; сарадње

128 Погледати: <<https://goo.gl/rHZng2>>.

129 Погледати: <<https://goo.gl/TJ3xhq>>.

130 Службени гласник, бр. 94/2016.

131 Погледати: <<https://goo.gl/BPTrvj>>.

132 Погледати: <<https://goo.gl/NuUxaj>>.

у области стратешке анализе; координације и утврђивања редоследа приоритета; обука и подизања нивоа свести; као и на управљање ресурсима и информационим системима. Чини се да после толико година спровођења различитих пројеката нису испуњени основни критеријуми за борбу против корупције, при чему је истекао рок важења Стратегије истрага финансијског криминала, а још увек нема речи о усвајању новог документа или акционог плана.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.2.10.21. Извршити анализу рада и поступања Сектора унутрашње контроле: - у смислу функционалности, организованости, капацитета као и међусобног односа превентивних и репресивних мера, броја, обучености кадра и методологије рада по одређеним предметима.	X	.			
2.2.10.22. Извршити анализу правног оквира којим је регулисан рад Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова са предлозима за измену постојећих законских и подзаконских аката или доношење нових који су неопходни.	X				
2.2.10.23. Израда правног оквира којим ће бити регулисан рад сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова у складу са анализом правног оквира којим је регулисан рад Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова са предлозима за измену постојећих законских и подзаконских аката или доношење нових који су неопходни. (повезана активности 2.2.10.22.)	X				

<p>2.2.10.24. Развити механизме за јачање интегритета полицијских службеника: а) Извршити анализу ризика радних места од корупције у полицији ; б) Створити предуслове за нормативно регулисање; јачање интегритета (изменити процедуре и методологију рада); в) Промене у организационом делу које условљава нормативни део (стварање услова за импементац-ју закона и подзаконских аката) ради обезбеђења неопходних људских и материјалних ресурса у циљу обезбеђивања процедуре и методологије које омогућава-ју виши ниво интегритета у полицији.</p>	<p>X</p> <p>Активност није реализована на одговарајући начин.</p>				
<p>2.2.10.25. Ојачати капацитете Службе унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције у складу са извршеном анализом и промене нормативног дела из активности 2.2.10.23.</p>		<p>X</p>			
<p>2.2.10.26. Континуирана едукација запослених у Служби унутрашње контроле и свих запослених у Министарству унутрашњих послова везано за интегритет.</p>			<p>X</p>		
<p>2.2.10.27. Изменити Закон о полицији и акта о систематизацији и унутрашњој организацији Министарства унутрашњих послова ради успостављања ефикасних механизма координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу, у складу са Стратегијом финансијских истрага.</p>	<p>X</p> <p>Активност није реализована на одговарајући начин.</p>				

<p>2.2.10.28. Формирати организациону јединицу за борбу против корупције у Управи криминалистичке полиције која ће непосредно радити са антикоруптивним одељењима јавних тужилаштва, у складу са Стратегијом финансијских истрага. Основати посебне организационе јединице у оквиру УКП-а Београд и ОКП-а Нови Сад, Крагујевац, Ниш и у осталим ППУ одредити контакт особе.</p>	<p>X</p>			<p>Да</p>	<p>Не</p>
<p>2.2.10.29. Успоставити координацију рада између следећих јединица: организационе јединице за борбу против корупције у УКП-у и посебних организационих јединица у оквиру УКП-а Београд и ОКП-а Нови Сад, Крагујевац, Ниш из тачке 2.2.10.28. и антикорупцијских одељења у Вишим јавним тужилаштвима, у складу са Стратегијом финансијских истрага.</p>	<p>X</p>			<p>Да</p>	<p>Не</p>

Препоруке

- Неопходно је да СУК спроведе функционалну анализу свог рада, имајући у виду законску обавезу да контролише рад полицајаца и осталих запослених у МУП-у, на основу смерница и методолошког оквира Светске банке и уз помоћ спољних евалуатора ради добијања независне и праве слике стања у СУК-у.
- Потребно је да МУП обезбеди одговарајуће техничке и смештајне капацитете за рад СУК-а, чије финансирање неће искључиво зависити од финансијске подршке ЕУ.
- Неизоставно је важно да се укине пракса смањења броја запослених у СУК-у јер мање од 100 запослених не може добро контролисати више од 40.000 припадника МУП-а.
- Неопходно је анализу правног оквира, којим је регулисан рад СУК-а, допунити испитивањем правног окружења у коме Сектор унутрашње контроле МУП-а ради, имајући у виду већи број унутрашњих контролора у МУП-у, као и променама које ће наступити ако народни посланици усвоје Предлог измена и допуна Закона о полицији.

- Потребно је изменити притужбени поступак тако да СУК буде носилац овог поступка и одустати од концепта усаглашавања ставова руководиоца МУП-а и грађана, те у притужбама непристрасно одлучивати о постојању и непостојању повреде права.
- Потребно је законски уредити односе између унутрашњих контролора у МУП-у или пак објединити све надлежности унутрашње контроле у једну организациону јединицу, укључујући у то и вођење централног регистра за пријем притужби и представки на рад свих запослених у Министарству.
- Важно је усвојити пропис потребан за регулисање и санкционисање обављања делатности неспојивих са полицијским пословима.
- Потребно је тако уредити вођење евиденција да је могуће пратити кривично гођење припадника МУП-а, али и осталих запослених у јавном сектору. Ово може укључити и обавезу увођења података о занимању/запослењу као податка који се обавезно уписује у уписнике о предметима тужилаштава и судова; обавезу уједначеног попуњавања и чувања података о оптуженим пунолетним лицима коју воде судови; обједињавање евиденције о исходима кривичних поступака које води МУП.
- Потребно је разјаснити и отклонити разлоге високог процента одбачених кривичних пријава против припадника МУП-а, посебно оних које је поднео СУК као орган који у односу на остале унутрашње контролоре у МУП-у има највеће ресурсе, знања и полицијска овлашћења за прикупљање података потребних за састављање кривичне пријаве.
- Неопходно је одложити примену теста интегритета до тренутка испуњења свих предуслова за учинковито спровођење ове антикорупцијске мере, па стога треба: (1) законом обавезати да ће тестирање бити у складу са принципима заштите људских права и уважавањем професионалног интегритета субјекта тестирања; (2) законом прописати да само судија за претходни поступак, на основу добро образложеног предлога начелника СУК-а, при чему ни на један други доказни начин није могуће пронаћи податке о коруптивној радњи, може да нареди примену теста интегритета; (3) законом забранити подстицање чињења кривичног дела приликом примене теста интегритета; (4) законом прописати то према коме је могуће применити тестирања; (5) упознати све полицајце са тестом интегритета пре његове употребе, при чему је потребно објаснити циљ и сврху ове антикорупцијске мере; (6) технички опремити и обучити запослене у СУК-у за примену теста интегритета.
- Потребно је извршити анализу потреба припадника након формирања нових организационих јединица за борбу против корупције у Управи криминалистичке полиције и у подручним полицијским управама.

1.5. ЦАРИНЕ

Пише: БЦБП

Опис стања

Нису унапређени механизми за превенцију и борбу против корупције у Управи царина. Активности предвиђене АП23 односе се највише на унапређење правног оквира и јачање унутрашње контроле. Највећи део активности није спроведен. Ипак, стање ће можда бити промењено спровођењем Акционог плана развоја царинске службе.

Процена реализације активности

2.2.10.30. Извршити свеобухватну анализу ризика на корупцију правног оквира царинског система.

Активност је реализована. Анализа ризика од корупције правног оквира царинског система израђена је и достављена Министарству финансија и АБК-у. Један од главних закључака анализе јесте да је потребно проширити овлашћења царинских службеника, те се препоручују измене законског оквира који уређује рад царинских служби, али и закона којим се уређује кривични поступак. Министарство финансија доставило је анализу Министарству правде и покренуло укључивање представника Управе царина у Радну групу за измену ЗКП-а.¹³³ Текст анализе није доступан на интернет страници Управе царина и Министарства финансија.

2.2.10.31. Изменити правни оквир у складу са обављеном свеобухватном анализом ризика на корупцију правног оквира царинског система из активности 2.2.10.30.

Активност није реализована. Није дошло до усвајања Закона о царинској служби и одговарајућих измена ЗКП-а у складу са препорукама датим у анализи ризика од корупције у царинском систему.¹³⁴ Усвајање Закона о царинској служби, као и израда и усвајање пратећих подзаконских аката Акционим планом за спровођење Плана развоја царинске службе за период 2017–2020. планирани су за крај 2018. године.¹³⁵ Такође, планирано је и усвајање Кодекса понашања царинских службеника. Током 2015. године израђен је Нацрт закона о царинској служби, којим су прецизирана овлашћења царинског службеника. Према Нацрту, поступак вршења унутрашње контроле и овлашћења царинских службеника који обављају послове унутрашње контроле ближе ће прописати министар надлежан за послове финансија.¹³⁶ Конкретних активности везаних за измену ЗКП-а у овој области није било иако је министарка правде почетком 2017. године најавила могућност да ће овај акт бити мењан.¹³⁷

133 Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23. „Извештај бр. 4/2017. о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23”. Министарство правде, јануар, 2018: 413. <<https://goo.gl/aZy3j3>> 17. 3. 2018.

134 Исто, 2018: 414.

135 Погледати: <<https://goo.gl/PXZ1Cd>>.

136 Погледати: <<https://goo.gl/sE8fUB>>.

137 Погледати: <<https://goo.gl/1cCw9K>>.

2.2.10.32. Обучити царинске службенике у складу са новим прописима.

Активност није реализована. Планирано је да се обука царинских службеника спроведе у оквиру ЕУ пројекта „Превенција и борба против корупције”, чија реализација је почела у јулу 2017. године. Међутим, обука царинских службеника у области борбе против корупције није још почела. Такође, без усвајања промена у законском оквиру, не може се очекивати да ови тренинзи дају планиране резултате. У Управи царина је 18. септембра 2017. године одржан састанак са представницима пројектног тима ради договора о учествовању Управе у пројектним активностима које се односе на наведене обуке. Од овог састанка, па до тренутка подношења овог извештаја није било других дешавања која се односе на ове активности. Планом развоја царинске службе за период 2017–2020. планирано је спровођење седам активности, које би требало да унапреде управљање и развој људских ресурса, укључујући у то и доношење новог стратешког оквира и програма обуке, као и развој система награђивања и припрему софтвера за праћење оцењивања.¹³⁸

2.2.10.33. Јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу путем набавке адекватне пратеће опреме, ИТ опреме, униформи и запошљавања 15 људи.

Активност није реализована. Због забране запошљавања, до краја 2017. године није проширен број запослених Одељења за унутрашњу контролу Управе царина увођењем 12 нових позиција, али је систематизовано једно ново радно место. Нема података о јачању осталих капацитета – набавци опреме, ИТ опреме, униформи и сл. Управа царина је извршила измену подзаконског прописа, којим је регулисано обележавање радних одела овлашћених царинских службеника Одељења за унутрашњу контролу, што имплицира да ће у наредном периоду бити набављене униформе.¹³⁹

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.2.10.30. Извршити свеобухватну анализу ризика на корупцију правног оквира царинског система.	X				
2.2.10.31. Изменити правни оквир у складу са обављеном свеобухватном анализом ризика на корупцију правног оквира царинског система из активности 2.2.10.30.		X			

138 Погледати: <<https://goo.gl/PXZ1Cd>>.

139 Извештај 4/2017 о спровођењу АП за Поглавље 23, јануар 2018: 415.

2.2.10.32. Обучити царинске службенике у складу са новим прописима.		X			
2.2.10.33. Јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу путем набавке адекватне пратеће опреме, ИТ опреме, униформи и запошљавања 15 људи.		X			

Препоруке

- Неопходно је покренути јавну расправу о новим законским решењима која би требало да уреде рад царинске службе, овлашћења царинских службеника и унутрашњу контролу царине.
- Потребно је спроводити Акциони план за спровођење Плана развоја царинске службе и редовно Влади подносити годишњи извештај о испуњености циљева овог плана. Извештај би требало да буде јавно доступан.

1.6. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Пише: БЦБП

Опис стања

Испуњени су почетни предуслови за борбу против корупције у локалној самоуправи. Агенција за борбу против корупције анализирала је узроке и појавне облике корупције на локалном нивоу, на основу чега је сачињен Модел антикорупцијског плана за јединице локалне самоуправе. Ипак, мање од трећине локалних самоуправа у Србији усвојило је Локални антикорупцијски план. Комисија за избор антикорупцијског тела основана је само у Врању.

Процена реализације активности

2.2.10.35. Извршити анализу правног оквира којим је регулисана локална самоуправа и територијана аутономија на ризике од корупције.

Активност је реализована. Агенција за борбу против корупције објавила је у децембру 2016. године анализу узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу.¹⁴⁰ Активност је спроведена у року, али при крају последњег квартала, што је вероватно утицало на то да касни наредна активност – израда модела локалних акционих планова за борбу против корупције.

¹⁴⁰ Погледати: <<https://goo.gl/hDFL7F>>.

Анализа је свеобухватна и темељна, и прошла је контролу квалитета.¹⁴¹ Познат је и методолошки оквир за израду анализе, што је својеврсни преседан када неки државни орган у Србији анализира одређену проблематику. Анализа је заснована на анализи садржаја, испитивању ставова јединица локалне самоуправе и консултацијама са организацијама цивилног друштва.

2.2.10.36. Израдити моделе локалних акционих планова за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине.

Активност је реализована. Агенција за борбу против корупције је инклузивно израдила Модел локалног акционог плана (мЛАП), консултујући се са представницима локалних самоуправа, организацијама цивилног друштва, стручном јавношћу и медијима. Подршку у овом процесу пружила јој је и Стална конференција градова и општина. Нацрт мЛАП-а представљен је почетком марта 2017. године на јавном скупу и на интернет презентацији Агенције за борбу против корупције. Након прикупљања коментара и сугестија, коначна верзија мЛАП-а објављена је крајем априла 2017. године (2017/2).¹⁴²

Модел локалног акционог плана је свеобухватан и проистиче из резултата добијених анализом узрока и појавних облика корупције на локалном и покрајинском нивоу. Упутства за израду локалних антикорупцијских планова, која су дата у Моделу ЛАП-а прецизна су и јасна. Аутори Модела обратили су пажњу и на то да ЛАП буде компатибилан са инструментом планова интегритета и предвидели инструкције за интеграцију ова два инструмента.

2.2.10.37. Скупштине аутономних покрајина и локалних самоуправа усвајају локалне акционе планове и образују стално радно тело за праћење и спровођење локалних акционих планова.

Активност није реализована на одговарајући начин. Сва представничка тела аутономних покрајина и локалних самоуправа у Србији нису усвојила Локални акциони план за борбу против корупције и образовала стално радно тело за праћење и спровођење тих планова. Само је 41 од 145 јединица локалне самоуправе усвојила Локални антикорупцијски план. Укупно 36 планова, уз већа или мања одступања, одговара Моделу ЛАП-а који је израдила АБК, док 5 планова уопште не одговара, што додатно смањује проценат извршених активности у складу са планом (25%). Локалне самоуправе нису образложили регистрована одступања од Модела, док поједине радне групе за израду ЛАП-а нису у тај процес укључиле цивилно друштво, што су додатни разлози за сумњу у ваљаност ових планова.

Само седам јединица локалних самоуправа одредило је тело које ће бити задужено за праћење примене ЛАП-а (5%), али ниједно од тих тела није образовано у складу са Моделом ЛАП-а (0%). За сада је основана само Комисија за избор антикорупцијског тела у Врању, која је у јуну 2017. године одржала прву седницу.¹⁴³ Локалне самоуправе су овај задатак поверавале неком од већ постојећих тела или су образовале ново тело, али на начин који није у складу са свим

141 Погледати: <<https://goo.gl/EztdCv>>.

142 Погледати: мЛАП, <<https://goo.gl/vgMGy1>>; мЛАП Војводина, <<https://goo.gl/oG3ifT>>.

143 Погледати: <<https://goo.gl/goAGpr>>.

смерницама датим у Моделу. Кашњења у испуњавању ове активности могу се делимично објаснити тиме што је Модел ЛАП-а касније усвојен, али се са правом могло очекивати да се активност изврши до краја четвртог квартала 2017. године. Посебан проблем у испуњавању ове активности представља чињеница да чак 50 локалних самоуправа није Агенцији за борбу против корупције послало извештаје о усвајању ЛАП-а и формирању тела за њихово праћење, укључујући у то и скупштине аутономних покрајина, закључно са 15. децембром 2017. године.

Поједине организације цивилног друштва доста критикују процес усвајања ЛАП-а и формирања локалног антикорупцијског тела, нарочито после колективне оставке чланова локалног антикорупцијског форума у Нишу у јулу 2017. године због пасивног односа представника локалне власти према овом форуму.¹⁴⁴ Идеја је од почетка била да комисија која бира састав локалног антикорупцијског тела буде независна и да је – без уплитања политичара – формирају представници локалних невладиних организација, медија, привреде, синдиката. У неким градовима, као што је на пример Сомбор, такав сценарио је функционисао јер су одборници и власти и опозиције гласали за предложене чланове. Према речима Бироа за друштвена истраживања, супротно је било у Пожаревцу.¹⁴⁵

Стање ће се можда променити набоље до краја 2018. године јер АБК планира да спроведе кампању за информисање грађана о механизмима ЛАП-а.¹⁴⁶

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.2.10.35. Извршити анализу правног оквира којим је регулисана локална самоуправа и територијана аутономија на ризике од корупције.	X				
2.2.10.36. Израдити моделе локалних акционих планова за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине.	X				
2.2.10.37. Скупштине аутономних покрајина и локалних самоуправа усвајају локалне акционе планове и образују стално радно тело за праћење и спровођење локалних акционих планова.			X	Да	Не

144 Погледати: <<https://goo.gl/VST7rD>>.

145 Рујевић, Немања. „Како фингирати борбу против корупције”. *Deutsche Welle Србија*. 1. јануар 2018. <<https://goo.gl/Swm17J>>.

146 Погледати: <<https://goo.gl/YR5gJ7>>.

Препоруке

- Потребно је утврдити нови рок за спровођење активности израде ЛАП-а и образовање сталног радног тела за њихово праћење и спровођење.
- Неопходно је прецизно квалитативно оценити усклађеност донетих планова са Моделом како би се оценило да ли се и у којој се мери одступањима избегава борба против корупције у критично важним областима рада локалних самоуправа.
- Потребно је подстаћи локалне организације цивилног друштва да прате процес усвајања и спровођења ЛАП-а на нивоу њихових самоуправа.
- Неопходно је утицати на политичке странке да предвиде политичке последице у случају нових неуспеха у усвајању и спровођењу ЛАП-а.
- Важно је да АБК редовно извештава јавност и организације цивилног друштва о спровођењу кампање за информисање грађана о механизмима ЛАП-а.

1.7. ЦИВИЛНО ДРУШТВО

Препорука 2.2.11. Осигурати укљученост цивилног друштва у програм борбе против корупције.

Процена реализације препоруке

Формално је осигурано то да цивилно друштво буде укључено у борбу против корупције. Суштински, организације цивилног друштва наилазе на многе проблеме.

Опис стања

Свака држава потписница Конвенције УН-а против корупције обавезна је да предузима мере којима ће подстицати активно учествовање цивилног друштва у борби против корупције, као и мере којима ће подизати свест јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције. У Конвенцији (члан 13) наведено је неколико мера за подстицање учествовања цивилног друштва у борби против корупције. Држава је у обавези да предузима мере за: (1) јачање транспарентности и за већи допринос јавности у одлучивању; (2) обезбеђивање ефикасног приступа јавности информацијама; (3) предузимање активности јавног информисања, које доприносе нетолерисању корупције, као и програма јавног образовања; (4) поштовање, унапређење и заштиту слободе тражења, примања, објављивања и ширења информација у вези с корупцијом.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори, бр. 12/2005.

Реализација мере којом треба да буде осигурано то да организације цивилног друштва буду укључене у програм борбе против корупције била је у највећој мери поверена Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом и АБК-у. Активности су углавном успешно спроведене. Проблематично је и даље усвајање Закона о изменама Закона о државној управи, који никако да стигне у скупштинску процедуру. У којој мери је квалитативно остварена сврха ових активности остаје нејасно због неразвијених показатеља резултата у АП23.

Цивилно друштво у Србији наилази на многобројне изазове. Неадекватан је приступ информацијама од јавног значаја иако је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и те како добар. Организације цивилног друштва, заједно са новинарима и грађанима, спадају у најчешће кориснике права јавности да зна, судећи по подацима из различитих информатора.¹⁴⁸ Забрињава то што је број изјављених жалби Поверенику десетоструко виши у односу на почетну годину примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.¹⁴⁹ Такође, велики је број случајева у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су одговарали да не могу да доставе информације, без доношења решења са ваљаном аргументацијом како закон налаже. Такође, постоје и примери где државне институције кажу да ОЦД злоупотребљавају право на слободан приступ информацијама од јавног значаја.¹⁵⁰ Повећавају се и напади на ОЦД. У фебруару 2017. године нападнута је Иницијатива младих за људска права.¹⁵¹ Кућа људских права и демократије је неколико пута нападнута.¹⁵² Организације цивилног друштва биле су мета повећане негативне медијске покривености.¹⁵³

Процена реализације активности

2.2.11.1. Спровести заједничке кампање у циљу подстицања и ефикаснијег учешћа грађана у борби против корупције.

Активност се реализује. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (у даљем тексту: Канцеларија) у посматраном периоду активно је наступала према цивилном друштву и подстицала, што у оквиру својих надлежности, што зарад испуњења активности АП23, ефикасније учествовање цивилног друштва у борби против корупције.

Крајем 2014. године Канцеларија је иницирала оснивање радне групе за припрему и спровођење активности израде Плана и програма кампање за информисање јавности о механизму учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима.

148 Милошевић, Марко и Предраг Петровић. Слободан приступ информацијама од јавног значаја: теорија и пракса. Београд, Србија: Београдски центар за безбедносну политику, 2013. <<https://goo.gl/уYp9d9>>.

149 Погледати: <<https://goo.gl/PEfGf2>>.

150 Ђорђевић, Саша. „Деконструкција мржње”. Пешчаник. 10. јануар 2018. <<https://goo.gl/2gDUPz>>.

151 Погледати: <<https://goo.gl/dsiohp>>.

152 Погледати: <<https://goo.gl/KJULvn>>.

153 Погледати: <<https://goo.gl/WQJE9R>>.

Агенција за борбу против корупције и Канцеларија организовале су крајем 2014. године координациони састанак са представницима организација цивилног друштва (ОЦД) ради успостављања система сталне координације и повећања активног учествовања организација цивилног друштва у борби против корупције. На састанку су учествовале 24 организације.

Канцеларија је током 2015. и 2016. године организовала низ скупова са организацијама цивилног друштва, на којима је представила своје активности на унапређењу правног оквира за транспарентно финансирање програма и пројеката ОЦД-а које врше јединице локалне самоуправе, као и могућности које стоје на располагању цивилном друштву када је у питању праћење овог система.¹⁵⁴

Током 2016. године Канцеларија је финансирала осам пројеката организација цивилног друштва. У својим извештајима Канцеларија посебно истиче пројекте чији је циљ био да допринесу борби против корупције у области потрошње јавних средстава.

У склопу ове активности Канцеларија редовно иницира објављивање календара јавних конкурса за финансирање активности ОЦД-а из буџета Републике Србије и АПВ-а на својој интернет презентацији. Увођењем ове праксе доприноси се транспарентности, као и видљивости подршке ОЦД-у које им пружају државне институције, као и укупног износа финансијских средстава које држава издваја за финансирање удружења грађана и других ОЦД-а.

Канцеларија је у другој половини 2017. године, у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе, започела консултовање са организацијама цивилног друштва око усвајања измена и допуна Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења.¹⁵⁵ Консултације су трајале од 1. до 15. септембра 2017. године, а своје прилоге је доставило девет организација из различитих делова Србије. Нови састанак поводом ове Уредбе одржан је 14. децембра 2017. године у Београду, када су консултоване организације цивилног друштва и други заинтересовани актери.

2.2.11.2. Изменити Закон о државној управи у делу који се односи на јавност рада и сарадњу са организацијама цивилног друштва и друге релевантне прописе тако да се стандарди сарадње органа државне управе са цивилним друштвом усагласе са стандардима Савета Европе и Конвенцијом Уједињених нација против корупције у складу са претходно урађеном анализом недостатака.

Активност није реализована. Упркос активном раду МДУЛС-а и Канцеларије, активност још није спроведена. Иако је Нацрт закона о изменама Закона о државној управи припремљен,

¹⁵⁴ Нпр. „Саветовање и упућивање организација цивилног друштва на потенцијалне изворе финансирања пројеката” одржан 21. јуна 2016. године у просторијама општине Земун.

¹⁵⁵ Измене и допуне ове Уредбе спроводе се у складу са активностима из Акционог плана за спровођење Стратегије за борбу против корупције за период 2013–2018. године, као и из Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу за период 2016–2017. године.

додуше уз значајно кашњење, он још није упућен из Владе Републике Србије Народној скупштини. Јавна расправа и прибављање мишљења на Нацрт закона спроведени су тек током прва два квартала 2017. године, пола године након продуженог рока за спровођење ове активности. Канцеларија је доставила своје мишљење о Нацрту закона о државној управи у јулу 2017. године. Нацрт је упућен Влади ради разматрања и утврђивања Предлога закона, након чега се очекује његово упућивање у скупштинску процедуру. До израде овог извештаја Нацрт закона се није нашао у скупштинској процедури.

Канцеларија је у оквиру својих активности, и у сарадњи са МДУЛС-ом, приближила значај предвиђених измена јавности и организацијама цивилног друштва организовањем јавних расправа и округлих столова о реформи јавне управе, као и иницирањем образовања радне групе за израду Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018–2020. године, у коју су примљени представници 12 организација цивилног друштва.

2.2.11.3. Развијање методологије праћења реализације програма/пројеката финансираних из буџетских средстава, а посебно праћења њихове реализације на терену и праћење утрошка финансијских средстава ради превенције ненаменског утрошка средстава.

Активност је реализована. Методологија је израђена активностима предвиђеним пројектом који је финансирала ЕУ. Након што је Методологија урађена, предстоји њена примена и први извештаји о утрошку финансијских средстава.

Развијање Методологије која ће помоћи праћењу реализације програма/пројеката ОЦД-а финансираних из буџетских средстава започело је тек у септембру 2016. године, када је започета имплементација пројекта „Унапређење механизма финансирања организација цивилног друштва из јавних средстава Републике Србије”, које је подржала Делегација Европске уније у Србији са 200.000 евра. За имплементацију овог пројекта одређен је рок од 18 месеци. Везивање израде Методологије за овај пројекат померило је рок за испуњење ове активности из АП23.

Да би Методологија била развијена, одржане су консултације на којима су прикупљане сугестије за унапређење нацрта. Тако је крајем фебруара 2017. године одржан округли сто, на коме су учествовали представници више од 10 органа државне управе, док су у септембру 2017. године одржане интерне консултације са цивилним друштвом о предвиђеним изменама и допунама.

Канцеларија је иницирала измену Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења. Предвиђено је да се најважније одредбе Методологије интегришу у одредбе Уредбе. На овај начин, одредбе Методологије биле би обавезујуће за све органе јавне управе ради што транспарентнијег и одрживог финансирања организација цивилног друштва.

Део активности представљала је и израда Приручника који би државним органима требало да олакша примену Методологије.¹⁵⁶

156 Погледати: <<https://goo.gl/Zzysi7>>.

Методологија и Приручник објављени су током јануара 2018. године, након чега је уследила серија обука службеника органа јавне управе о транспарентном финансирању организација цивилног друштва из јавних средстава, током којих ће бити представљена и Методологија.¹⁵⁷ У наредном периоду, очекује се усвајање поменутих измена Уредбе, као и почетак примене донете Методологије.

2.2.11.4. Спровођити јавне конкурсе за доделу средстава Организацијама цивилног друштва за пројекте у области борбе против корупције за иницијативе на републичком и локалном нивоу, као и за медијске иницијативе у области борбе против корупције.

Активност је реализована. Током 2017. године АБПК је, по основу јавних конкурса, донела одлуке о финансирању четири пројекта, и то два која се односе на развој и јачање интегритета, одговорности и транспарентности свих друштвених актера, а посебно органа јавне власти, ради унапређења борбе против корупције¹⁵⁸, и два која се односе на израду алтернативних извештаја о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23¹⁵⁹. Конкурси су успешно спроведени, процес је био транспарентан и инклузиван, а одабрани пројекти су у тренутку писања овог извештаја у последњим фазама успешне имплементације.

2.2.11.5. Спровођење конкурса за алтернативно извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана. Подношење алтернативних извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

Активност је реализована. Спровођење конкурса за алтернативно извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана у 2015. години успешно је окончано. Алтернативни извештаји поднети су у предвиђеном року – I кварталу 2016. године.

157 Одржани семинари за представнике органа јавне управе о транспарентном финансирању ОЦД-а из буџета, 7. 2.2 018. <<https://goo.gl/dHMyC8>>.

158 Транспарентност Србија („Планови интегритета – између корупцијског ризика и антикорупцијске праксе”) и Форум жена Пријепоља („Медији у борби против корупције”).

159 Београдски центар за безбедносну политику („Алтернативни поглед на Поглавље 23 – измене правног оквира и пракси”) и Транспарентност Србија („Антикорупцијске реформе и њихови ефекти – остваривање препорука за борбу против корупције у оквиру Поглавља 23 европских интеграција”).

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.2.11.1. Спроводити заједничке кампање у циљу подстицања и ефикаснијег учешћа грађана у борби против корупције.			X		
2.2.11.2. Изменити Закон о државној управи у делу који се односи на јавност рада и сарадњу са организацијама цивилног друштва и друге релевантне прописе тако да се стандарди сарадње органа државне управе са цивилним друштвом усагласе са стандардима Савета Европе и Конвенцијом Уједињених нација против корупције у складу са претходно урађеном анализом недостатака.		X		Да	Не
2.2.11.3. Развијање методологије праћења реализације програма/ пројеката финансираних из буџетских средстава, а посебно праћења њихове реализације на терену и праћење утрошка финансијских средстава ради превенције ненаменског утрошка средстава.	X				
2.2.11.4. Спроводити јавне конкурсе за доделу средстава Организацијама цивилног друштва за пројекте у области борбе против корупције за иницијавите на републичком и локалном нивоу, као и за медијске иницијативе у области борбе против корупције.	X				

2.2.11.5. Спровођење конкурса за алтернативно извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана. Подношење алтернативних извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана.	X				
---	---	--	--	--	--

Препоруке

- Потребно је што пре усвојити Закон о изменама и допунама Закона о државној управи.
- Неопходно је усвојити измене и допуне Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења.
- Потребно је применити Методологију праћења реализације програма/пројеката ОЦД-а финансираних из буџетских средстава на конкретне програме/пројекте у 2018. години.
- Потребно је успоставити дијалог са организацијама цивилног друштва о системским одговорима на ризике од корупције, као и о повећању одговорности органа јавне власти.

2. РЕПРЕСИЈА КОРУПЦИЈЕ

2.1. ЗЛОУПОТРЕБА СЛУЖБЕНОГ ПОЛОЖАЈА

Препорука: 2.3.1. Ревидирати главу кривичних дела против привреде у Кривичном законнику у светлу проналажења алтернатива за дело злоупотребе службеног положаја (са посебним освртом на члан 234 КЗ-а)

Процена реализације препоруке

Постоји ограничени напредак у проналажењу алтернатива за кривично дело злоупотребе службеног положаја. Усвојена су нова кривична дела, злоупотреба одговорног лица и злоупотреба у јавним набавкама, али је кривично дело злоупотребе службеног положаја и даље примарно, а не супсидијарно у односу на друга кривична дела.

Пише: УТС

Опис стања

Предмети који се односе на злоупотребу службеног положаја посебно су сложени за процесуирање, због чега је дошло до увођења кривичног дела злоупотребе одговорног лица и злоупотребе у јавним набавкама изменама КЗ-а 2012. године. Циљ је био да се направи разлика између јавних службеника и руководиоца приватних компанија. Међутим, остали су нерешени проблеми. Дефиниција злоупотребе није прецизна и обухвата различите облике злоупотребе: почев од лажног представљања, преко преваре, корупције и проневере, па све до трговине повлашћеним информацијама и пирамидалне преваре.¹⁶⁰ Као последица овако широке дефиниције, ово кривично дело се користи као резервна опција за оптужење у великом броју предмета.

Кривични законик је поново измењен у новембру 2016. године, а најважније измене и допуне односе се на кривична дела против привреде. Изменама су поново систематизована кривична дела, уведена су нова кривична дела, а три су декриминализована. Иако су претходне измене и допуне КЗ-а ступиле на снагу у марту 2013. године, након три године праксе и даље постоје неке недоумице у вези са кривичним делом злоупотребе положаја одговорног лица. Увођење новог кривичног дела није значајно променило судску праксу. Злоупотреба службеног положаја се и даље посматра као примарно, а не као супсидијарно дело у односу на друга кривична дела.

Европска комисија сматра да је неопходно преиспитати одредбе Кривичног законика, које се односе на кривична дела против привреде. Ипак, поставља се питање да ли се проблеми

¹⁶⁰ „Функционална анализа правосуђа у Србији”. Светска банка, 2014: 136. <<https://goo.gl/LCJ4m5>>.

који постоје у пракси могу отклонити честим изменама прописа. У будућности би нагласак требало да буде на примени постојећег законског оквира, а посебно на јачању капацитета надлежних институција за процесуирање коруптивних предмета.

У потпуности је реализована једна активност, али није спроведена на одговарајући начин. Једна активност из АП23 за ову област се спроводи, док једна није реализована.

Процена реализације активности

2.3.1.1. Спровести анализу потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ и спровести студију случаја о примени главе кривичних дела против привреде.

Активност је реализована. Спроведена је анализа потребног усаглашавања КЗ-а са стандардима ЕУ, као и студија случаја о примени главе кривичних дела против привреде. Закључено је да у нормативном оквиру не постоје значајна одступања од ЕУ стандарда, али да је поједине одредбе потребно прецизирати и ускладити са прописима на које се упућује.

Анализа и студија случаја показале су да се кривична дела злоупотребе положаја службеног лица и злоупотребе положаја одговорног лица и даље примењују као примарна кривична дела и када су испуњена обележја неког другог кривичног дела.

На основу анализе припремљен је текст измена и допуна КЗ-а у трећем кварталу 2016. године. Цела глава кривичних дела против привреде значајно је измењена. Уведено је седам нових кривичних дела, а декриминализовано три. Законописац је као меру за смањење примене кривичног дела злоупотребе положаја одговорног лица, предвидео увођење супсидијарности његове примене у саму одредбу закона, тако да је унет текст да ће се ово кривично дело применити „уколико тиме нису остварена обележја неког другог кривичног дела”.

2.3.1.2. Изменити Кривични законик ради унапређења коруптивних и привредних кривичних дела у складу са анализом потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ и спроведеном студијом случаја примене главе кривичних дела против привреде из активности 2.3.1.1.

Активност није реализована на одговарајући начин. Крајем новембра 2016. године усвојен је Закон о изменама и допунама Кривичног законика који, између осталог, садржи измене главе која се односи на кривична дела против привреде.

Нацрт је израђен у складу са анализом потребног усаглашавања КЗ-а са стандардима ЕУ и спроведеном студијом случаја примене главе кривичних дела против привреде. Измењене одредбе релевантне за борбу против корупције налазе се у Глави 22 „Кривична дела против привреде”. Текст појединих законских одредаба и даље је остао непрецизан или неусаглашен са одредбама прописа на које се упућује. Такви номотехнички пропусти створиће проблеме у пракси.

Као један од примера недостатака може да послужи уређење кривичног дела злоупотребе у јавним набавкама. Тако се истиче да је законски опис кривичног дела злоупотребе у јавним

набавкама постављен доста широко.¹⁶¹ Такође, замера се бланкетни карактер овог кривичног дела, док је значење кључних појмова дато у Закону о јавним набавкама. Као једна од радњи извршења овог кривичног дела наводи се и „недозвољени договор са понуђачима”, а Законом о јавним набавкама не прописује се дозвољен начин договарања.

Други облик кривичног дела постоји када је учинилац одговорно или службено лице наручиоца. Код овог облика кривичног дела постоји „кршење закона или других прописа о јавним набавкама”. И у овом делу законодавац је остао неодређен, тако да се поставља питање на које се повреде закона мисли у опису дела. Да би се сматрало да је ово дело извршено, потребно је да његова последица буде проузроковање штете јавним средствима. Ово решење додатно збуњује, јер се говори се о штети проузрокованој јавним средствима, док се код тежег облика упућује на висину вредности јавне набавке.

Међутим, и поред ових нормативних недостатака, сматрамо да би судска пракса могла да превазиђе постојеће недоумице и да не би требало да се у непосредној будућности врше измене и допуне КЗ-а. Као што се наводи у неколико докумената, укључујући у то и функционалну анализу правосуђа у Србији коју је припремио тим Светске банке у октобру 2014. године¹⁶², правосудном систему Србије неопходна је стабилност, а честе измене прописа онемогућавају стварање јединствене судске праксе.

2.3.1.3. Праћење примене КЗ-а уз обавезу полиције, јавног тужилаштва и судова да Министарству надлежном за послове правосуђа достављају годишње статистичке извештаје о покренутим и окончаним поступцима. Министарство правде сачињава јединствен годишњи извештај и објављује га на сајту. (повезана активност 2.3.4.1.)

Активност није реализована. Министарство правде не објављује на сајту јединствен годишњи извештај о покренутим о окончаним поступцима. Из описа активности није јасно да ли се она односи само на коруптивна кривична дела или на све кривичне поступке. Врховни касациони суд и Републичко јавно тужилаштво достављају Министарству правде извештаје о раду, док МУП ту врсту информација не доставља.

Републичко јавно тужилаштво сачињава годишњи извештај о раду јавних тужилаштава на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости, у ком се, поред анализе стања криминалитета, примене процесних радњи и казнене политике, приказују и статистички подаци о кривичним делима прописаним Кривичним закоником.

Извештај о раду јавних тужилаштава на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости за 2016. годину објављен је на интернет страници Републичког јавног тужилаштва. Међутим, формат извештаја је застарео, па је потребно да се модернизује по угледу на годишњи извештај о раду судова, који припрема Врховни касациони суд.

161 Стојановић, Зоран. „Да ли је Србији потребна реформа кривичног законодавства?” *CRIMEN*, бр. 2/2013: 119–143.

162 Погледати: <<https://goo.gl/LCJ4m5>>.

Извештај Републичког јавног тужилаштва је непрегледан и тежак за праћење, а на интернет страници се налази у формату који не дозвољава претраживање. Сви наведени недостаци онемогућавају заинтересована лица да се упознају са извештајем.

2.3.1.4. Обука судија и тужилаца за примену Кривичног законика.

Активност се реализује. Правосудна академија је током 2017. години организовала четири дводневне обуке у апелационим центрима о злоупотреби јавних финансија. Један дан обуке и радионица били су посвећени новим одредбама Кривичног законика, које се односе на кривична дела против привреде и кривична дела против службене дужности. Наведене обуке Правосудне академије прошло је нешто више од 100 учесника, судија и тужилаца. Имајући у виду укупан број тужилаца и судија који су распоређени у кривичним одељењима, може се рећи да је мали број носилаца правосудних функција прошао обуку. Такође, масовне обуке које трају један дан најчешће нису довољне да би се покриле све важне теме, тако да је неопходно направити баланс између квалитета и квантитета. Током 2017. године организоване су и обуке о финансијским истрагама, које су делимично биле посвећене и Кривичном законнику и новим одредбама.

Статус спровођења антикорупцијских активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.1.1. Спровести анализу потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ и спровести студију случаја о примени главе кривичних дела против привреде.	X				
2.3.1.2. Изменити Кривични законик ради унапређења коруптивних и привредних кривичних дела у складу са анализом потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ и спроведеном студијом случаја примене главе кривичних дела против привреде из активности 2.3.1.1.	X	Активност није реализована на одговарајући начин.			

<p>2.3.1.3. Праћење примене КЗ-а уз обавезу полиције, јавног тужилаштва и судова да Министарству надлежном за послове правосуђа достављају годишње статистичке извештаје о покренутим и окончаним поступцима. Министарство правде сачињава јединствен годишњи извештај и објављује га на сајту. (повезана активност 2.3.4.1.)</p>		<p>X</p>			
<p>2.3.1.4. Обука судија и тужилаца за примену Кривичног законика.</p>			<p>X</p>		

Препоруке

- Важно је да Министарство правде на својој интернет страници почне да објављује јединствени годишњи извештај о покренутим и окончаним поступцима.
- Републичко јавно тужилаштво требало би да измени формат Годишњег извештаја о раду јавних тужилаштва и криминалитету како би се омогућило једноставније праћење статистичких података.
- Годишњи извештај Републичког јавног тужилаштва треба да буде у таквој форми да га је могуће претражити. Препорука је да се статистички подаци и табеле објављују у ексел или сличном формату.
- Министарство унутрашњих послова требало би да доставља Министарству правде обрађене информације о кривичним поступцима.
- Правосудна академија би требало да настави са обуком судија и јавних тужилаца за примену Кривичног законика. Неопходно је да обуке буду интерактивне и практичне, са симулацијама и студијама случаја, као и да укључују друге органе који су надлежни за превенцију и борбу против корупције.
- Потребно је унапредити вештине полиције, тужилаштва и судства за спровођење софистицираних истражних техника и познавање форензичког рачуноводства.

2.2. СПЕЦИЈАЛИЗОВАНА АНТИКОРУПЦИЈСКА ТЕЛА

Препорука 2.3.2. Осигурати независна, делотворна и специјализована тела за истраге/кривично гоњење, посебно кроз:

- Предлагање и спровођење мера за јачање независности свих истражних и правосудних органа који се баве истрагама корупције, како би били делотворно заштићени од политичког притиска;
- Обезбедити одговарајуће ресурсе (буџетске, кадровске и кроз специјалистичку обуку) за све истражне и правосудне органе који се баве истрагама корупције;
- Унапредити сарадњу и размену информација између органа укључених у борбу против корупције, укључујући и пореске и друге посредно укључене органе, кроз бољу међусобну повезаност база података, поштујући правила о заштити података о личности и кроз успостављање безбедне платформе за комуникацију;
- Пуну примену нових препорука Оперативне групе ФАТФ и повећање капацитета за спровођење комплексних финансијских истрага упоредо са криминалистичким истрагама, између осталог и кроз јачање специјализоване јединице у Министарству унутрашњих послова и кроз одговарајућу обуку.

Процена реализације препоруке

Постоји ограничени напредак у успостављању посебних антикорупцијских тела. Од 1. марта 2018. године почела су да раде посебна одељења тужилаштва и судова за борбу против корупције. Ипак, још увек нису испуњени сви предуслови за то да ова одељења буду независна и у потпуности делотворна.

Опис стања

Пише: УТС

Влада Републике Србије је у мају 2016. године усвојила Стратегију истрага финансијског криминала ради спречавања уласка нелегално стечених средстава у легалне привредне токове обучавањем полицајаца и тужилаца да боље прате новац ради откривања кривичних дела. Акциони план није усвојен.

Скупштина је у новембру 2016. године усвојила Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹⁶³, који је почео да се примењује 1. марта 2018. године формирањем посебних одељења за борбу против корупције у тужилаштвима и судовима.

¹⁶³ Службени гласник, бр. 94/2016

Проблем је у томе што пре формирања нису испуњене гаранције независности посебних одељења и услови успешног управљања људским ресурсима, пре свега у тужилаштвима. Систем упућивања заменика тужиоца у посебно антикорупцијско одељење не гарантује његову независност, јер се на овај начин одузима део надлежности Државног већа тужилаца. Планирано је упућивање 89 заменика тужиоца у посебно одељење на период од три године, без сигурности да ће после специјализације за рад на коруптивним предметима, тужиоци остати на одређеној функцији.

База података за кривичне истраге још увек не постоји, а неизвесна је и судбина финансијских форензичара због неконкурентних услова рада између приватног и јавног сектора за запошљавање високо специјализованог кадра. Спроведе се континуиране обуке полицајаца и тужилаца, али је још тешко измерити колико ове обуке утичу на њихов свакодневни рад.

Три активности су потпуно спроведене, док две нису реализоване на одговарајући начин. Једна активност није реализована, док је у току спровођење две активности.

Процена реализације активности

2.3.2.1. Анализа организационе структуре, капацитета и овлашћења државних органа у борби против организованог криминала и корупције у сврху постизања ефикасности и јачања независности свих релевантних институција. (повезана активност 2.3.2.4)

Активност је реализована. Током јула 2015. године сачињена је анализа организационе структуре, капацитета и овлашћења државних органа у борби против организованог криминала и корупције. Анализу су припремили:

Републичко јавно тужилаштво, на основу броја коруптивних предмета и лица у основним и вишим јавним тужилаштвима са подручја сва четири апелациона јавна тужилаштва у 2014. години;

Тужилаштво за организовани криминал, на основу а) анализе стања оптерећености заменика јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, Првом основном јавном тужилаштву у Београду, Основном јавном тужилаштву у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, б) броја пријављених лица за коруптивна кривична дела, која би могла прећи из подручних основних и виших јавних тужилаштва у надлежност нових Одељења за борбу против корупције, те в) броја пријављених лица за коруптивна кривична дела у раду у Вишем јавном тужилаштву у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, Првом основном јавном тужилаштву у Београду, Основном јавном тужилаштву у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу према новој надлежности, а имајући у виду кривична дела са коруптивним елементом прописана Кривичним закоником.

На основу наведених параметара и статистичких извештаја за праћење кривичних дела са коруптивних елементом дато је и мишљење о потреби формирања нових одељења за борбу против корупције, која би имала другачију надлежност, као и препорука о неопходном броју заменика у овим одељењима. Међутим, анализа није узела у обзир општу оптерећеност заменика

тужилаца у јавним тужилаштвима у Србији и потребу да се „упражњена” места заменика јавних тужилаца који ће прећи у новоформирана одељења попуне у складу са анализом оптерећености.

Управа криминалистичке полиције МУП-а предложила је након што је анализа завршена да се формира посебно Одељење за борбу против корупције у Служби за борбу против организованог криминала (СБПОК). Формирање специјализоване организационе јединице полиције за борбу против корупције требало би да допринесе већој ефикасности и бржој координацији послова у МУП-у. Међутим, таква јединица још увек није формирана.

2.3.2.2. Изменити Закон о организацији и надлежности државних органа у борби против организованог криминала и корупције тако да се системски уреди рад специјалних истражних тимова, коришћењем неопходних метода за повећање ефикасности у гоњењу кривичних дела.

Активност није реализована на одговарајући начин. Народна скупштина је у новембру 2016. године усвојила нови Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹⁶⁴, који нормативно уређује организациону структуру за борбу против корупције, организованог, финансијског и привредног криминала и криминала против службене дужности.

Законом је предвиђена измена организације јавних тужилаштава, судова и полиције успостављањем службеника за везу како би се унапредила сарадња полиције, јавних тужилаштава, судова и других државних органа; као и постигла континуирана едукација носилаца правосудних функција и полицијских службеника у области финансијских истрага.

За поступање у предметима на која се односи наведени Закон, надлежна су виша јавна тужилаштва и виши судови у Београду, Новом Саду, Краљеву и Нишу. У њима се образују посебна одељења за сузбијање корупције, која поступају на подручју апелационих судова у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. Полицијске послове обавља посебна организациона јединица МУП-а, која је надлежна за сузбијање корупције.

У образложењу Закона наводи се да је у складу са „извршеном проценом људских ресурса”, у периоду 2018–2021. године планирано попуњавање места заменика јавних тужилаца, и то за 2018. годину укупно 75 места заменика јавног тужиоца. Предлагач Закона процењује да за 2018. годину није потребан пријем нових заменика јавних тужилаца, већ да ће планирано попуњавање укупно 75 места заменика тужиоца бити извршено прерасподелом постојећих заменика јавних тужилаца.

Будући да је Акционим планом Стратегије за борбу против корупције Републике Србије за период 2013–2018. године и Акционим планом Стратегије истрага финансијског криминала као носилац активности и одговорни субјект за спровођење мере јачања капацитета правосудних органа и обезбеђивање адекватних ресурса јавног тужилаштва за поступање у случајевима корупције одређено Државно веће тужилаца, очигледно је да је предлагач закона реализацију ове мере преузео на себе, јер Државно веће тужилаца није учествовало у изради анализе потребног

¹⁶⁴ Службени гласник, бр. 94/2016.

броја заменика јавног тужиоца у посебним одељењима, као ни у планирању начина попуњавања планираних места заменика јавног тужиоца. Такође, законодавац није у обзир узео ни анализу оптерећености јавних тужилаца, коју је Државно веће припремило у мају 2016. године.

Будући да Закон прописује да се заменици јавног тужиоца упућују у посебна одељења виших јавних тужилаштва, а не бирају, њихова места у основним и вишим тужилаштвима опште надлежности неће ни убудуће моћи да се попуне новим заменицима, јер ће упућени заузимати два места у постојећој систематизацији. Тиме ће практично бити онемогућено планирање и рационално управљање људским ресурсима.

Систем упућивања предвиђен законом споран је и са становишта директног преузимања једне од основних надлежности Државног већа тужилаца, по којој оно за заменике јавних тужилаца у вишем јавном тужилаштву бира заменике јавних тужилаца који су на сталној функцији. Осим тога, краткорочно упућивање које траје најмање годину дана, а најдуже четири године на предлог јавног тужиоца посебне надлежности, представља озбиљну претњу самосталности и независности рада заменика јавног тужиоца. Оно представља одређену врсту притиска, посебно за заменике јавног тужиоца из основних тужилаштва, пошто за њих упућивање у посебна одељења фактички представља напредовање на виши ниво тужилаштва.

Концепт „привременог статуса” кључног актера тог механизма, што свакако јесте или треба да буде јавни тужилац, није јасан ни ако се посматра са становишта постизања циља. Циљ формирања посебних одељења за борбу против корупције јесте стварање дугорочно ефикасног и квалитетног механизма за спровођење истрага финансијског криминала, са квалитетно обученим кадровима. Сталност функције заменика тужиоца на овој позицији представља основ независног, ефикасног и стручног рада, који доноси резултате у борби против корупције, а посебно у борби против корупције на високом нивоу.

Када је реч о организацији рада јавног тужилаштва и полиције, иако Стратегија издваја тај сегмент као посебан проблем и изазов, закон поводом тога не доноси значајније измене. Закон предвиђа да полицијске послове у вези са кривичним делима корупције врши посебна организациона јединица МУП-а, која је надлежна за сузбијање корупције. Она поступа по захтеву надлежног вишег тужиоца. У оквиру посебне јединице полиције одређује се по један полицијски службеник као координатор свих надлежних јединица полиције ради поступања по захтевима надлежног тужиоца.

Дакле, полиција и даље остаје у свом ланцу командовања, а тужилац и даље остаје без ефикасног механизма да фактички и у потпуности управља радом полиције, односно истрагом. Наравно да овакав однос полиције и тужилаштва, као и у редовним поступцима, потенцијално отвара могућност да полиција у одређеној истрази, посебно када је реч о „високој корупцији”, пре поступи по упутствима својих старешина, него по захтеву јавног тужиоца.

Закон је ступио на снагу 1. марта 2018. године.¹⁶⁵

165 Погледати: <<https://goo.gl/osRdk7>>.

2.3.2.3. Увођење тима економских форензичара у саставу јавних тужилаштава и других органа којима је то неопходно. (Повезана активност 2.3.2.4)

Активност није реализована. Законоорганизацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције прописао је могућност формирања службе финансијске форензике у Тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштава у Београду, Новом Саду, Краљеву и Нишу за сузбијање корупције. Представљено решење је начин да се ојача јавно тужилаштво и пружи могућност тужиоцима да имају помоћ неке врсте истражитеља, који ће им олакшати праћење токова новца и анализу финансијских трансакција. Ваљало би размислити о томе да финансијски форензичари добију посебна овлашћења, а не да буду у статусу државних службеника, као што је садашње законско решење.¹⁶⁶

Посебан изазов за увођење тима финансијских форензичара представљаће проналажење одговарајућег кадра, који је заинтересован да ради у јавном тужилаштву у статусу државног службеника. Имајући у виду да је ово тражена професија и у приватном сектору, где су услови значајно бољи, постоји опасност да ова законска могућност остане неиспуњена.

2.3.2.4. Донети и пратити примену Стратегије која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага.

Активност није реализована на одговарајући начин. Влада Републике Србије усвојила је 14. маја 2015. године Стратегију финансијских истрага финансијског криминал за период од 2015. до 2016. године.¹⁶⁷

Стратегијом је планирана реформа постојећег система спровођења истрага финансијског криминала: стварањем делотворних репресивних органа; успостављањем делотворне организације јавног тужилаштва и суда; јачањем капацитета носилаца правосудних функција; успостављањем ефикасне организације у оквиру МУП-а; унапређењем сарадње полиције, јавног тужилаштва, судова и других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела успостављањем службеника за везу и унапређивањем сарадње формирањем ударних група; унапређењем међународне сарадње, као и увођењем финансијске форензике формирањем службе финансијске форензике у јавним тужилаштвима. Обука је издвојена као посебна мера, која обухвата све друге мере.

У Стратегији се истиче да посебан изазов у пракси представљају хоризонтална и вертикална координација надлежних органа, с обзиром на сложену унутрашњу структуру полиције. Као посебан проблем наводи се координација рада полиције и јавног тужилаштва ради ефикасног откривања и кривичног гоњења лица која су извршила кривична дела финансијског криминала. Констатовано је да постојећа организациона структура полиције и јавног тужилаштва постиже делимичне резултате у пракси.

¹⁶⁶ „Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције”. *Службени гласник*, бр. 94/2016: члан 19.

¹⁶⁷ Погледати: <<https://goo.gl/oghQG8>>.

Одговорност за спровођење Стратегије и Акционог плана поверена је Координационом телу за спровођење Стратегије. Чине га четири члана, руководиоци кључних институција за унапређење финансијских истрага: Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Републичког јавног тужилаштва и Врховног касационог суда.

Министарство правде сачинило је предлог Акционог плана за спровођење Стратегије истрага финансијског криминала.¹⁶⁸ Међутим, Акциони план није никада званично усвојен, а нису објављени ни извештаји о спровођењу Стратегије. Стратешке смернице су у великој мери реализоване у Изменама и допунама Закона о организацији надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (оснивање посебних одељења у вишим судовима и јавним тужилаштвима, могућност увођења економских форензичара, увођење службеника за везу и ударних група). Очекује се да ће нова Стратегија истрага финансијског криминала, заједно са припадајућим Акционим планом, бити усвојена у првом кварталу 2018. године.

2.3.2.5. Имплементација ФАТФ препорука у позитивне прописе РС у складу са претходно урађеном анализом. Погледати препоруку број 5 у Поглављу 24, потпоглавље организовани криминал. (Повезана активност АП за Поглавље 24, активност 6.2.5.2.)

Активност је реализована. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције усаглашен је са релевантним ревидираним препорукама FATF-а, према којима треба проширити овлашћења агенције за спровођење закона и истражних органа, при чему је акценат на употреби мултидисциплинарних истражних група и истрага у сарадњи с другим државама.

2.3.2.6. Јачање капацитета Јединице за финансијске истраге МУП-а РС, на основу резултата обављене анализе. (Повезана активност АП за Поглавље 24, активност 6.2.5.6.)

Активност се реализује. Јединица за финансијске истраге је у протеклом периоду запослила 4 полицијска службеника и тренутно има 60 запослених. Капацитети запослених ојачани су одржавањем ТАИЕХ радионице, као и два семинара током 2017. године.

2.3.2.8. Континуирани тренинг полиције и тужилаца за обављање финансијских истрага, праћење токова новца, проактивног поступања и посебих истражних техника. (Повезана активност 2.3.2.4 и ПГ 24 активност 6.2.5.5.)

Активност се реализује. Од трећег квартала 2016. године Правосудна академија у обуке из ове области укључује и представнике полиције, уз договорену сарадњу са Одељењем за стручно образовање и обуку МУП-а.

Правосудна академија је у току 2017. године, уз подршку УНДП-а, реализовала четири дводневне радионице за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца виших тужилаштва, као и за припаднике СБПОК-а о покретању финансијских истрага, праћењу токова новца, проактивним истрагама и сарадњи са релевантним државним органима. Овој обуци

¹⁶⁸ Погледати: <<https://goo.gl/z3mhFX>>.

присуствовало је укупно око 120 учесника.

Правосудна академија је, уз подршку УНДП-а, анализирао обуке које су спроведене до сада како би се унапредио квалитет и адекватност предстојећих обука. Наведена анализа даје и препоруке за постизање ефикаснијих обука, при чему треба водити рачуна о циљној групи учесника, као и за модификације презентација предавача.

2.3.2.9. Омогућити међусобну повезаност база података за кривичне истраге, односно безбедан систем за електронску размену информација између јавног тужилаштва, полиције, Управе царина, Пореске управе, Агенције за борбу против корупције и других релевантних органа који располажу базама података од значаја за сузбијање корупције.

Активност није реализована.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.2.1. Анализа организационе структуре, капацитета и овлашћења државних органа у борби против организованог криминала и корупције у сврху постизања ефикасности и јачања независности свих релевантних институција. (повезана активност 2.3.2.4)	X				
2.3.2.2. Изменити Закон о организацији и надлежности државних органа у борби против организованог криминала и корупције тако да се системски уреди рад специјалних истражних тимова, коришћењем неопходних метода за повећање ефикасности у гоњењу кривичних дела.	X Активност није реализована на одговарајући начин.				
2.3.2.3. Увођење тима економских форензичара у саставу јавних тужилаштва и других органа којима је то неопходно. (Повезана активност 2.3.2.4)		X			

<p>2.3.2.4. Донети и пратити примену Стратегије која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага.</p>	<p>X</p> <p>Активност није реализована на одговарајући начин.</p>				
<p>2.3.2.5. Имплементација ФАТФ препорука у позитивне прописе РС у складу са претходно урађеном анализом. Погледати препоруку број 5 у Поглављу 24, потпоглавље организовани криминал. (Повезана активност АП за Поглавље 24, активност 6.2.5.2.)</p>	<p>X</p>				
<p>2.3.2.6. Јачање капацитета Јединице за финансијске истраге МУП-а РС, на основу резултата обављене анализе. (Повезана активност АП за Поглавље 24, активност 6.2.5.6.)</p>			<p>X</p>		
<p>2.3.2.8. Континуирани тренинг полиције и тужилаца за обављање финансијских истрага, праћење токова новца, проактивног поступања и посебних истражних техника. (Повезана активност 2.3.2.4 и ПГ 24 активност 6.2.5.5.)</p>			<p>X</p>		
<p>2.3.2.9. Омогућити међусобну повезаност база података за кривичне истраге, односно безбедан систем за електронску размену информација између јавног тужилаштва, полиције, Управе царина, Пореске управе, Агенције за борбу против корупције и других релевантних органа који располажу базама података од значаја за сузбијање корупције.</p>	<p>X</p>				

Препоруке

- Потребно је изменити Закон о организацији и надлежности државних органа у борби против организованог криминала и корупције како би се обезбедила сталност носилаца јавнотужилачке и судске функције у посебним одељењима. Одлуку о томе који носиоци функције ће бити у тим одељењима требало би да донесу Високи савет судства и Државно веће тужилаца.
- Потребно је припремити анализу оптерећености јавних тужилаштава и судова како би се омогућило ефикасно функционисање органа и након оснивања посебних одељења.
- Потребно је анализирати положај економских форензичара како би се обезбедило да ови стручњаци буду заиста запослени у посебним одељењима.

2.3. ПРОЦЕС ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Препорука 2.3.3. Спроводити делотворне истраге свих навода о корупцији у предметима приватизације и осигурати пуну транспарентност и одговорност како би се слични случајеви избегли у будућности.

Процена реализације препоруке

Постављена је основа за решавање 24 спорне приватизације, али још увек није показана јасна и недвосмислена спремност да се ови случајеви разреше.

Пише: УТС

Опис стања

Савет за борбу против корупције је у великом броју извештаја указивао на проблеме и корупцију у поступцима приватизације¹⁶⁹, што је узроковало и доношење резолуције Европског парламента о спорним приватизацијама. Процењује се да је направљена штета од око осам милијарди евра. Скромни су резултати истрага које су завршене средином 2016. године.¹⁷⁰ Донете су две ослобађајуће пресуде, једна осуђујућа, а утврђено је да у 11 случајева није било кривичног дела.

Директор Агенције за приватизацију је до измена законског оквира 2014. године имао велика дискрециона овлашћења. Могао је самостално да одлучује о томе да ли ће неко предузеће бити продато на аукцији или тендером; да ли ће неком предузећу бити опроштен дуг; да

¹⁶⁹ Погледати: <<https://goo.gl/kFFYbK>>.

¹⁷⁰ Погледати: <<https://goo.gl/gbeJuV>>.

ли ће неко предузеће бити реструктурирано пре приватизације; како ће бити извршено пондерисање критеријума у тендерској процедури. Целокупан рад Агенције одликовали су нетранспарентност и арбитрарно одлучивање, што је погодно тле за корупцију.

Слабости у раду Агенције за приватизацију делимично су отклоњене доношењем новог Закона о приватизацији 2014. и додатним изменама 2015. године. Укинута је Агенција за приватизацију, те је уведена кривична одговорност за оно лице у субјекту приватизације, које је доставило неистините или непотпуне податке садржане у програму приватизације или податке о имовини и обавезама субјекта приватизације. Ипак, до сада нису решене спорне приватизације.

Реализоване су две активности из АП23, једна није реализована на одговарајући начин, а једна није још увек спроведена.

Процена реализације активности

2.3.3.1. Изменити прописе у циљу успостављања проактивног приступа у спречавању ризика на корупцију у процесу приватизације.

Активност није реализована на одговарајући начин. Након доношења Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији крајем 2015. године¹⁷¹, у првом кварталу 2016. године донети су и следећи подзаконски прописи:

- Уредба о изменама и допунама Уредбе о поступку контроле извршења уговорних обавеза купца из уговора о продаји капитала или имовине;
- Уредба о изменама и допунама Уредбе о условима, поступку и начину продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем;
- Уредба о изменама и допунама Уредбе о стратешком партнерству;
- Уредба о изменама и допунама Уредбе о условима, начину и поступку спровођења продаје капитала великих субјеката приватизације методом јавног прикупљања понуда.

Законом о изменама и допунама Закона о приватизацији предвиђен је престанак рада Агенције за приватизацију, а њене надлежности преузело је министарство надлежно за послове привреде. Законом се оснива Агенција за вођење спорова у поступку приватизације, која обавља послове заступања пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима, у којима је Агенција за приватизацију имала положај странке или умешача. Овим решењем законодавац је желео да отклони неке од недостатака на које је указивао Савет за борбу против корупције поводом широких овлашћења, које је имала Агенција за приватизацију.

Важна измена односи се на установљавање изузетака од законског рока 31. децембра 2015. године, који је прописан за финализацију поступка приватизација. Законодавац је формирао

¹⁷¹ Службени гласник, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016.

привилеговану категорију предузећа од стратешког значаја, која је регулисана Одлуком о одређивању субјеката приватизације од стратешког значаја¹⁷², али даје привилегован положај и предузећима која су регистрована, обављају делатност или имају имовину на територији АПКИМ, тако што их изузима из обавезе поштовања наведеног рока.

Ради избегавања евентуалних спекулативних радњи, у приватизацији је забрањено учествовање лицима која према субјекту приватизације имају доспеле неизмирене обавезе на дан подношења пријаве за учешће, а не на дан објављивања јавног позива, како је раније било прописано. Ова измена учињена је ради избегавања ситуације у којој би потенцијални купац у овом интервалу направио дугове према субјекту приватизације, које би, ако буде проглашен купцем, могао да измири.

Међутим, Закон није одговорио на све указане проблеме из извештаја Савета за борбу против корупције о незаконитом спровођењу приватизација од 21. маја 2015. године.¹⁷³

2.3.3.2. Изменити Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције тако да се предвиди формирање специјалног одељења у Вишем суду надлежно и за поступање по предметима у вези са случајевима 24 спорне приватизације и формирати еквивалентно одељење у полицији и јавном тужилаштву. (повезана активност 2.3.2.4. и ПГ 24 активност 6.2.4.2.)

Активност је реализована. Народна скупштина донела је 23. новембра 2016. године нови Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.¹⁷⁴ Законом је прописано да су за поступање у предметима кривичних дела из ове области надлежна посебна одељења за сузбијање корупције, која се образују у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду. Имајући у виду потенцијалне ризике конкретног законског решења¹⁷⁵, намеће се питање да ли ће коначно бити решене 24 спорне приватизације. У сваком случају, постављена је основа и за поступање поводом ових спорних приватизација, будући да закон предвиђа формирање ударних група.

2.3.3.3. Креирање и спровођење Програма узајамног стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције.

Активност није реализована. Правосудна академија није организовала обуке за органе који учествују у поступку приватизације и органе задужене за превенцију и кривично гоњење случајева корупције.

172 Службени гласник, бр. 47.

173 Погледати: <<https://goo.gl/1n6aj6>>.

174 Службени гласник, бр. 94/2016.

175 Видети процену спровођења активности 2.3.2.4.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.3.1. Изменити прописе у циљу успостављања проактивног приступа у спречавању ризика на корупцију у процесу приватизације.	X Активност није реализована на одговарајући начин.				
2.3.3.2. Изменити Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције тако да се предвиди формирање специјалног одељења у Вишем суду надлежно и за поступање по предметима у вези са случајевима 24 спорне приватизације и формирати еквивалентно одељење у полицији и јавном тужилаштву. (повезана активност 2.3.2.4. и ПГ 24 активност 6.2.4.2.)	X				
2.3.3.3. Креирање и спровођење Програма узајамног стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције.		X			

Препоруке

- Потребно је што пре истражити и отклонити све недоумице поводом 24 спорне приватизације, јер је то једини начин да се докаже да је борба против корупције у Србији суштинска, а не декларативна.

2.4. СТАТИСТИКА О КОРУПЦИЈИ

Препорука 2.3.4. Унапредити прикупљање једнообразних статистичких података о корупцији, уз повлачење јасне разлике између различитих кривичних радњи извршења и уз могућност детаљне процене дужине трајања предмета, резултата, итд.

Процена реализације препоруке

Не постоји напредак у сређивању статистичких података о корупцији.

Опис стања

Пише: УТС

До сада је већ неколико страних и домаћих извештаја указивало на непостојање система прикупљања и анализе статистичких података о корупцији. Тако је, на пример, Савет Европе закључио да полиција, јавно тужилаштво и судови користе различите системе вођења статистике, који онемогућавају упоређивање и праћење података.¹⁷⁶ У полицији се статистика води по броју догађаја, у јавном тужилаштву по лицима, док се у судовима статистика води по броју предмета. Такође, у свакој од три кључне институције постоје и различити информациони системи, што додатно отежава умрежавање и размену података. Европска унија својом ИПА финансијском помоћи подржаће анализу позитивних прописа ради израде јединствене методологије прикупљања, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима.

Ниједна активност предвиђена АП23 у овој области није спроведена.

Процена реализације активности

2.3.4.1. Изменити позитивне прописе како би се установила јединствена методологија прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима. (Повезана активност 1.3.8.1.)

Активност није реализована.

2.3.4.2. Спровести анализу правног и институционалног оквира као и студију изводљивости, за успостављање јединствене евиденције за кривична дела за коруптивним елементом.

Активност није реализована.

¹⁷⁶ Погледати: <<https://goo.gl/dxGNLa>>.

2.3.4.3. Успоставити јединствену евиденцију (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности, а која ће се убудуће користити за креирање криминалне политике. (Повезана активност 1.3.8.1.)

Активност није реализована.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.4.1. Изменити позитивне прописе како би се установила јединствена методологија прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима. (Повезана активност 1.3.8.1.)		X			
2.3.4.2. Спровести анализу правног и институционалног оквира као и студију изводљивости, за успостављање јединствене евиденције за кривична дела за коруптивним елементом.		X			
2.3.4.3. Успоставити јединствену евиденцију (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности, а која ће се убудуће користити за креирање криминалне политике. (Повезана активност 1.3.8.1.)		X			

Препоруке

- Важно је што пре израдити јединствену методологије прикупљања, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима.

2.5. ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ

Препорука 2.3.5. Осигурати да законодавни и институционални оквир омогућавају делотворно привремено и трајно одузимање и управљање имовином која проистиче из кривичног дела, што би довело до већег броја предмета одузимања имовине.

Процена реализације препоруке

Начињен је ограничени напредак. Обучавају се полицајци и тужиоци. Ипак, правни оквир још увек није заокружен. Ниска је вредност одузете имовине стечене криминалом.

Опис стања

Пише: УТС

Одузимање имовине проистекле из кривичног дела представља данас један од основних стубова репресије корупције у Србији. Овај институт је у правни систем Србије уведен 2008. године усвајањем Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела¹⁷⁷, као обавеза проистекла из две конвенције Савета Европе и бројних докумената УН¹⁷⁸. Закон је касније мењан 2013, а потом и 2016. године, ради усклађивања са АП23. Може се рећи да је нормативна активност поприлично динамична и да се стално проширује. Ипак, нормативна активност у вези са одузимањем имовине није сама по себи довољна да би били унапређени капацитети за сузбијање корупције.

Кривично-правна пракса у Србији усмерена је на утврђивање одговорности и адекватно кажњавање, а слабије на утврђивање и одузимање противправне имовинске користи.¹⁷⁹ Ипак, у поступку приступања Унији, Србија је у обавези да у свој правни оквир за одузимање имовине имплементира бројне препоруке, у којима су садржане мере за свеобухватну борбу против организованог и транснационалног криминала.¹⁸⁰ Проблем је у томе што се одлажу усвајања подзаконских аката у односу на Закон из 2016. године, који се односи на евидентирање, чување, управљање и процењивање вредности одузете имовине. Вредност одузете имовине стечене криминалом је ниска. Редовно се одржавају обуке за полицију и тужилаштво да боље примењују правни институт одузимање имовине стечене криминалом.

¹⁷⁷ Службени гласник; бр. 97/08.

¹⁷⁸ Конвенција Савета Европе о прању, откривању, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом од 8. новембра 1990. године; Конвенција Савета Европе о прању, откривању, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и финансирању тероризма од 16. маја 2005. године.

¹⁷⁹ Погледати: Илић, Горан; Николић, Мајић и Мелило. *Коментар Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела са прегледом релевантних међународних докумената, упоредноправних решења и праксе Европског суда за људска права*. Београд, Србија: ОЕБС Мисија у Србији, 2009.

¹⁸⁰ Погледати: <<https://goo.gl/Wr3zbT>>.

Спроведена је једна активност из АП23, док је у току реализација три активности. Две активности нису спроведене.

Процена реализације активности

2.3.5.1. Доношење Закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичних дела у складу са претходно урађеном анализом побољшања ефикасности, на основу Директиве ЕУ 2014/42. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.1.)

Активност је реализована. Народна скупштина је 23. новембра 2016. године усвојила Закон о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.¹⁸¹ Изменама закона приступило се ради усклађивања са правним оквиром у овој области. Укинута је приговор као правно средство против решења суда којим се одлучује по захтеву јавног тужиоца за привремено одузимање имовине, а задржана је само жалба. Такође, проширене су надлежности Јединице за финансијску истрагу и Дирекције за управљање одузетом имовином.

2.3.5.2. Доношење подзаконских аката којима ће се регулисати вођење евиденција, начин управљања одузетом имовином и процена вредности. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.2.)

Активност није реализована. Након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела формирана је радна група за израду подзаконских аката, која је делимично завршила свој посао. До сада је два пута померен рок за усвајање подзаконских аката. Прописи нису још увек усвојени иако је законски рок за њихово доношење истекао почетком 2017. године.

2.3.5.3. Јачање материјално-техничких капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином кроз набавку софтвера за евиденцију одузете имовине. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.3.)

Активност се реализује. Дирекција за управљање одузетом имовином покренула је поступак јавне набавке за израду софтвера ради јачања техничких капацитета. Уговор о изради софтвера закључен је крајем 2016. године. Израђен је нови софтвер и у току је његова имплементација у Дирекцији.

2.3.5.4. Унапређење капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином кроз обуке, нарочито у делу који се односи на управљање имовином која је одузета правним лицима. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.4.)

Активност се реализује. Још увек није спроведена свеобухватна обука запослених у Дирекцији, која се односи на управљање и поступање са правним лицима којима Дирекција управља. Одлагање се образлаже чињеницом да се чекало на усвајање измена и допуна Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела како би била спроведена свеобухватна обука. Иако је до измена Закона дошло у новембру 2016. године, обуке још нису реализоване.

¹⁸¹ Службени гласник, бр. 32/2013 и 94/2016.

У сарадњи са Правосудном академијом, као институцијом која се бави програмима усавршавања и едукације, планиран је програм обуке запослених у Дирекцији, у складу са новим Законом. Током 2017. године представници Дирекције похађали су обуку из привредног и кривичног права у оквиру обуке судија и тужилаца, коју организује Правосудна академија. За шест запослених у Дирекцији за управљање одузетом имовином, који учествују у управљању привремено одузетих правних лица, организована је дводневна обука, која се односила на конкретна поступања са правним лицима у чијем управљању запослени учествују.

Активност је делимично спроведена, првенствено организовањем обуке која је намењена судијама и тужиоцима из области привредног и кривичног права, а потом и краћом обуком. Међутим, сматрамо да би било корисно спровести свеобухватну обуку, не само о измењеним одредбама Закона већ и о правним дилемама које се јављају у пракси, као и о начину на који земље ЕУ примењују прописе у овој области. Свакако, спроведене обуке биле су шире и, као такве, не одговарају потпуно примарном захтеву, који је специфичан и који се односи на управљање имовином одузетом од правних лица.

2.3.5.5. Унапређење међународне сарадње закључивањем уговора са дирекцијама из земаља региона и ЕУ. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.5.)

Активност се реализује. Ради закључења међународних уговора, затражено је мишљење Министарства спољних послова о правној природи ове врсте међународних уговора, као и о поступку њиховог закључивања у складу са Бечком конвенцијом о уговорном праву и Законом о закључивању и извршавању међународних уговора. Потом је израђен Предлог уговора о деоби имовине са иностранством, који ће бити достављен као предлог основе за преговоре са заинтересованим странама. За сада нема података о закљученим уговорима.

2.3.5.6. Јачање капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином путем запошљавања 7 нових људи у складу са Правилником о систематизацији, као и обуком постојећег кадра. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.6.)

Активност није реализована. Није повећан број запослених у Дирекцији за управљање одузетом имовином. Штавише, повећање није ни планирано. Према јавно доступним подацима, у Дирекцији је у децембру 2012. године радило 29 запослених.¹⁸² Према последњим подацима из фебруара 2018. године, у Дирекцији за управљање одузетом имовином има укупно 24 систематизована радна места.¹⁸³

¹⁸² Погледати: <<https://goo.gl/ydWAuG>>.

¹⁸³ Погледати: <<https://goo.gl/8cVLyx>>.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.5.1. Доношење Закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичних дела у складу са претходно урађеном анализом побољшања ефикасности, на основу Директиве ЕУ 2014/42. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.1.)	X				
2.3.5.2. Доношење подзаконских аката којима ће се регулисати вођење евиденција, начин управљања одузетом имовином и процена вредности. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.2.)		X			
2.3.5.3. Јачање материјално-техничких капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином кроз набавку софтвера за евиденцију одузете имовине. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.3.)			X		
2.3.5.4. Унапређење капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином кроз обуке, нарочито у делу који се односи на управљање имовином која је одузета правним лицима. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.4.)			X		
2.3.5.5. Унапређење међународне сарадње закључивањем уговора са дирекцијама из земаља региона и ЕУ. (Повезана активност ПГ 24, активност 6.2.7.5.)			X		

<p>2.3.5.6. Јачање капацитета Дирекције за управљање одузетом имовином путем запошљавања 7 нових људи у складу са Правилником о систематизацији, као и обуком постојећег кадра . (Повезана активност ПГ 24,активност 6.2.7.6.)</p>		<p>X</p>			
--	--	----------	--	--	--

Препоруке

- Активности везане за део о одузимању имовине проистекле из кривичног дела неопходно је сагледавати заједно са активностима везаним за област финансијских истрага и сузбијања прања новца.
- Потребно је предузети мере ради убрзавања израде и усвајања подзаконских аката, који се односе на евидентирање, чување, управљање и процењивање вредности одузете имовине.
- Неопходно је унапредити едукацију запослених у Дирекцији, која ће бити везана за свеобухватне нормативне обуке, али и за начине и технике поступања. Обука би требало да обухвати и размену искустава са експертима из земаља које имају дуже и веће искуство у овој области.

2.6. РЕВИДИРАЊЕ СИСТЕМА ИМУНИТЕТА

Препорука 2.3.6. Ревидирати систем имунитета, тако што ће се осигурати да постоје делотворне процедуре за скидање имунитета како исте не би ометале кривичне истраге за наводе о корупцији и криминалу.

Процена реализације препоруке

Начињен је ограничен напредак, јер је анализиран само онај имунитет о коме одлучује Народна скупштина, при чему је изостављена даља измена прописа.

Опис стања

Пише: УТС

Ревидирање система имунитета произлази из потребе да се створи ефикасна процедура за одлучивање о имунитету, која не би угрожавала вођење кривичног поступка. Право на имунитет прописано је Уставом Републике Србије и појединим законима.

У Републици Србији имунитет уживају: народни посланик, председник Републике, Заштитник грађана и његови заменици, председник и чланови Владе, судије Уставног суда, Повереник за заштиту равноправности, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, члан савета Државне ревизорске институције, судија, члан Високог савета судства, јавни тужилац и заменик јавног тужиоца и члан Државног већа тужилаца.

Поред наведених лица имунитет је прописан и законима за друга лица. Тако, на пример, сходно Закону о тржишту капитала, члан Комисије за хартије од вредности, запослени или лице које је ангажовала Комисија има тзв. квалификовани имунитет у односу на радњу или пропуст током вршења службене дужности.¹⁸⁴

О имунитетима одлучују Народна скупштина, Влада, Уставни суд и Високи савет судства. У последњих пет година Народној скупштини су поднета два захтева за укидање имунитета народних посланика и оба су решена правовремено, одлуком о давању одобрења за вођење кривичног поступка.

Реализована је превиђена активност из АП23, али не на одговарајући начин.

Процена реализације активности

2.3.6.1. Анализа недостатака у прописима и у примени прописа у погледу: лица која уживају имунитет, обима имунитета и поступка за укидање имунитета.

Активност није реализована на одговарајући начин. Служба Народне скупштине израдила је документ под насловом „Анализа прописа којима се регулише имунитет функционера о чијем имунитету одлучује Народна скупштина, односно надлежни одбор Народне скупштине, као и о обиму њиховог имунитета и поступку за укидање имунитета”.

Проблем је у томе што наведена анализа обухвата само имунитет о ком одлучује Народна скупштина, односно надлежни одбор. Анализа не обухвата оне имунитете о којима одлучују друга тела, као што су Уставни суд, Високи савет судства, Влада, нити обухвата имунитете који су прописани посебним законима, као нпр. Законом о тржишту капитала.

2.3.6.2. Измена прописа тако да се обухвате све категорије лица која уживају имунитет и редефинише процедура скидања имунитета у складу са анализом недостатака у прописима и у примени прописа у погледу: лица која уживају имунитет, обима имунитета и - поступка за укидање имунитета (повезана активност 2.3.6.1.)

Активност није реализована. Народној скупштини није поднет предлог за измену прописа тако да буду обухваћене све категорије лица која уживају имунитет и да буде редефинисана процедура скидања имунитета у складу са анализом недостатака у прописима и у примени прописа.

¹⁸⁴ „Закон о тржишту капитала”. Службени гласник; бр. 31/2011, 112/2015 и 108/2016: члан 252.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.6.1. Анализа недостатака у прописима и у примени прописа у погледу: лица која уживају имунитет, обима имунитета и поступка за укидање имунитета.	X Активност није реализована на одговарајући начин.				
2.3.6.2. Измена прописа тако да се обухвате све категорије лица која уживају имунитет и редефинише процедура скидања имунитета у складу са анализом недостатака у прописима и у примени прописа у погледу: лица која уживају имунитет, обима имунитета и - поступка за укидање имунитета (повезана активност 2.3.6.1.)		X			

Препоруке

- Потребно је допунити постојећу анализу испитивањем оних имунитета о којима не одлучује Народна скупштина, већ друга тела (Уставни суд, Високи савет судства, Влада), као и оних имунитета који су прописани посебним законима (нпр. Законом о тржишту капитала).

2.7. ЦУРЕЊЕ ИНФОРМАЦИЈА

Препорука 2.3.7. Предложити мере за полицију и правосудје да се спречи „цурење” поверљивих података о истрагама ка медијима.

Процена реализације препоруке

Начињен је напредак јер су предложене мере за спречавање цурења информација. Ипак, ефекат њихове примене у пракси и даље је веома слаб.

Опис стања

Пише: УТС

Информације из текућих истрага „цуре” и неретко се објављују у медијима, без обзира на постојање солидног правног оквира који то регулише.¹⁸⁵ „Цурење информација” настаје управо у ситуацији када се не поштује закон, што доводи до кршења права на приватност или на претпоставке невиности. Тако је, на пример, један читани дневни лист имао насловну страну која говори о хапшењу Вељка Беливука, једног од вођа навијача фудбалског клуба „Партизан”, вече пре него што је полиција обавестила јавност о његовом хапшењу.¹⁸⁶ Постоје и ситуације када медији износе погрешне информације, позивајући се на изворе „блиске истрази”. Проверавајући да ли је било „цурења информација” у случају силовања и убиства девојчице и жене из села код Зајечара, Повереник за информације од јавног значаја извршио је надзор над радом МУП-а, Полицијске управе у Зајечару и Вишег јавног тужилаштва из Зајечара. Повереник је тада утврдио да се подаци објављивани у медијима доста разликују од оних из службене документације и да није било „цурења информација”.¹⁸⁷

Од таквог понашања могуће је заштити се на три начина. Прво, потребно је увођење механизма заштите од „цурења информација”, односно увођење процедура и начина поступања приликом рада са предметима и подацима у судовима и јавним тужилаштвима. Потом, потребно је увођење јасних етичких кодекса поступања судија, јавних тужилаца и администрације, уз истовремено увођење одговорности за кршење обавезе и прописивање санкције, укључујући у то и унапређење кривичноправних механизма. Последњи начин је едукација запослених у правосудју и јачање моралних ставова. Све ово је предвиђено АП23.

Превиђено је пет активности за спречавање „цурења информација”, од којих су три

185 Тошкић, Ана и Урош Мишљеновић (ур.). *Транспарентност, приватност и претпоставка невиности, тужилаштво – медији – грађани*. Београд, Србија: Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Партнери Србије, 2017. <<https://goo.gl/WVHCwD>>.

186 Ђорђевић, Саша. „Сервирање информација”. *Пешичаник*, 8. фебруар 2017. <<https://goo.gl/QFT5Gs>>.

187 Костић, Владимир. „Нема политичке воље да се спречи цурење информација”. *Центар за истраживачко новинарство*, 27. новембар 2017. <<https://goo.gl/KeLGyg>>.

реализоване, а једна је реализована, али не на одговарајући начин. У току је реализација две активности.

Процена реализације активности

2.3.7.1. *Спровести анализу постојећег стања (нормативног, организационог и функционалног), уочавање слабости и ризика (ниво доступности података са тачним одређењем доступности везано за време и садржај).*

Активност је реализована. Анализиране су слабости и ризици због „цурења информација” из текућих истрага. Детаљно је описан правни оквир доступности и начина давања информација у кривичном поступку, уз правилно уочавање слабости и ризика у вези са саопштавањем података. Испитиван је и организациони и функционални оквир за управљање предметима. Закључено је да само 15 тужилаштва има програм за управљање и обраду предмета (САПО), коме се приступа уз приступну шифру. Остала јавна тужилаштва (75) немају софтвер за управљање предметима или имају различите неуниформане софтвере, који немају јасну контролу уласка у систем. Анализа указује да је за „цурење информација” најделикатнија предистражна фаза, највише зато што ЗКП не прописује да је ова фаза поступка поверљива.

Овакав закључак може да се поткрепи и резултатима истраживања које су обавили УТС и Партнери Србија.¹⁸⁸ Из овог истраживања произлази да преко 65% носилаца јавнотужилачке функције сматра да информације углавном „цуре” из полиције. Такође, анализа указује на чињеницу да је, сходно Закону о полицији, полицијски службеник у обавези да непосредно надређеном достави било коју информацију до које је дошао обављањем полицијских послова. Наведено нарочито забрињава уколико се има у виду да јавни тужилац, сходно ЗКП-у, формално руководи предистражном фазом, али да суштински то није могуће с обзиром на строгу хијерархију која постоји у организацији полиције.

Анализа предлаже измену ЗКП-а тако што би и предистражни и истражни поступак били поверљиви. Сматрамо овај предлог оправданим, али и да је истовремено потребна измена ЗКП-а у делу који се бави јачањем улоге тужиоца у односу на рад полиције или стављањем полиције под контролу тужилаштва.¹⁸⁹ Уколико би дошло до предложених измена ЗКП-а, постојала би јасна одговорност у вези са свим информацијама у предистражном поступку, чиме би се појединачна поступања лакше могла усмеравати и контролисати. Наведене измене закона су потребне и ради смањења утицаја извршне власти на прикупљање доказа и одлучивање тужиоца у предистражном поступку. Тиме би се олакшао рад тужилаштва и смањило политички или други недозвољени утицај.

Анализа помиње и комуникациону стратегију тужилаштва, у којој је дата дефиниција „цурења информација” из тужилаштва, али без критичког осврта. Комуникациона стратегија под „цурењем информација” подразумева да неовлашћена лица и запослени преносе информације медијима услед чега може да дође до угрожавања истраге, прослеђивања нетачне информације

¹⁸⁸ Исто, 2017: 14.

¹⁸⁹ Погледати: <<https://goo.gl/B6a7Pw>>.

или прејудуцирања тужилачке одлуке. Медији пак такву информацију преносе и објављују како би имали ексклузивне вести. Такође, одређене су особе за сарадњу са медијима, донети су комуникациони протоколи и спроводе се посебне обуке. Особе за сарадњу са медијима задужене су да одржавају састанке са запосленима и да им скрећу пажњу на штетност „цурења информација”. Мишљења смо да је оваква дефиниција „цурења информација” недовољно прецизна и да треба да обухвати не само „цурење информација” према медијима већ и према грађанима. Такође, последица „цурења информација” треба да буде шире дефинисана, па поред наведеног, треба да садржи и кршење људских права, као што је претпоставка невиности и заштита личних података.

2.3.7.2. Предложити измене или доношење нових прописа и процедура циљу увођења контролних и надзорних механизма у складу са анализом постојећег стања (нормативног, организационог и функционалног), уочавање слабости и ризика (ниво доступности података са тачним одређењем доступности везано за време и садржај). (повезана активност 2.3.7.1.)

Активност није реализована на одговарајући начин. Републичко јавно тужилаштво сачинило је предлог измена прописа и процедура ради увођења контролних и надзорних механизма, а на основу израђене анализе. Овај документ је сачињен на основу резултата анализе, али и мишљења и коментара који су дошли из јавних тужилаштава. Наведеним документом, који је сачињен сходно прибављеном мишљењу и коментарима јавних тужилаштава опште надлежности и Тужилаштва за организовани криминал, предложена је измена и допуна ЗКП-а. Предложено је да се пропише обавеза за сва лица која извршавају послове и задатке у оквиру надлежности државних органа у откривању и кривичном гоњењу кривичних дела да податке и сазнања до којих дођу приликом обављања тих послова и задатака чувају као тајне податке, у складу са прописима који уређују тајност података. Такође, предложено је да се без одобрења надлежног јавног тужиоца не могу јавно износити подаци у вези са предистражним поступком и истрагом.

Наведени предлог може бити критикован зато што преко 60% тужилаца мисли да је узрок „цурења информација” непажња запослених и лака доступност података/предмета свим запосленима.¹⁹⁰ Да је реч о злој намери – продаји информација – мисли свега 10% тужилаца. Из наведеног се може закључити да спречавању „цурења информација” значајно може да допринесе увођење јасних и прецизних процедура и информатичких технологија, и да није потребна измена ЗКП-а. Истовремено, тежња да хијерархијски однос постане јачи, тиме што би се увело одобрење тужиоца за давање података, није у складу са начелом транспарентности, нити би било у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

2.3.7.3. Сачинити „идеални модел” за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавање службене тајне („цурење информација медијима”). (Повезане активности 2.3.4.1.)

¹⁹⁰ Тошкић, Ана и Урош Мишљеновић (ур.). *Транспарентност, приватност и претпоставка невиности, тужилаштво – медији – грађани*. Београд, Србија: Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Партнери Србије, 2017: 14. <<https://goo.gl/WVHCwD>>.

2.3.4.2. и 2.2.10.24.)

Активност је реализована. Републичко јавно тужилаштво одредило је радну групу састављену од представника тужилаца и МУП-а. Модел је рађен на основу Анализе постојећег стања – нормативног, организационог и функционалног, односно анализом утврђених слабости и ризика. У новембру 2016. године сачињен је Идеалан модел за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавања службене тајне („цурење информација медијима”).

Израђени модел односи се не само на податке који се сматрају службеном тајном већ и на све податке који имају ознаку степена тајности, као и на све друге податке чије откривање, сходно важећим законским прописима, није дозвољено, односно чије би откривање могло угрозити или онемогућити вођење кривичног поступка. Идеалан модел сачињен је од два подмодела, од којих се један односи на она тужилаштва и полицијске управе у којима не постоји ИТ систем, а други на она у којима постоји. Оба модела су превасходно превентивно оријентисана, тј. прописују јасне процедуре за приступање подацима, евидентирање приступа подацима, као и за руковање подацима и предметима.

На основу израђених подмодела сачињена су и два модела образаца: Упутство о обавези заштите и чувања тајних и поверљивих података и Изјава о чувању тајних и поверљивих података за сва запослена лица у јавним тужилаштвима и МУП-у. Применом предложених подмодела и образаца унапредиле би се и уједначиле, с једне стране, процедуре поступања и руковања подацима и предметима, а са друге стране, унапредила би се свест о значају заштите информација.

2.3.7.4. Уредити прописе који регулишу кривичну, дисциплинску и сваку другу врсту одговорности са повећањем нивоа ИТ заштите стварањем тзв. система раног упозорења и аларм система.

Активност се реализује. Систем раног упозорења и аларм систем још увек не постоје. Ипак, из документа „Идеални модел за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавање службене тајне” произлази да је ова активности спроведена тако што је урађена анализа, на основу које је Министарству правде упућена иницијатива за измену Кривичног законика и Закона о јавном тужилаштву. Уједно је анализарана безбедност ИТ система и сачињени предлози о будућим корацима ради повећања ИТ безбедности.

Измена одредаба Кривичног законика и Закона о јавном тужилаштву, сходно иницијативи Републичког јавног тужилаштва, још увек није спроведена. Радна група за измену Кривичног законика разматра иницијативу Републичког јавног тужилаштва у вези са неовлашћеним саопштавањем информација. Када је реч о МУП-у, није било пријављених активности.

2.3.7.5. Праћење санкционисања кршења прописа за спречавање одавања поверљивих информација уз припремљену анализу примене прописа и препоруке.

Активност се реализује. У документу „Идеални модел за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавање службене тајне“ анализиран је нормативни оквир, пре

свега кривична одговорност у вези са неовлашћеним саопштавањем информација. Наведени документ не обухвата анализу постојећих прописа у вези са обавезама лица која рукују предметима и подацима и дисциплинском одговорношћу носилаца правосудних функција, административних радника и полиције. Ипак, током јуна 2016. године Министарству правде упућена је иницијатива за измену одредаба Закона о јавном тужилаштву у делу који се односи на дисциплинску одговорност јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца.

Републичко јавно тужилаштво доставило је свим јавним тужилаштвима документ „Идеалан модел за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавање службене тајне”, заједно са обрасцима Упутства о обавези заштите и чувања тајних и поверљивих података и Изјаве о чувању тајних и поверљивих података, како би се све изабрана и запослена лица са тим упознала и како би их потписала. Сходно наведеном, сви јавни тужиоци имају обавезу да обавесте Републичко јавно тужилаштво уколико носиоци правосудних функција и запослена лица крше прописе о одавању информација. Све наведено је неопходно како би Републичко јавно тужилаштво могло да прати санкционисање кршења прописа, као и примену подмодела из документа „Идеални модел за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавање службене тајне”.

Међутим, у приказу поднетих кривичних пријава за кривична дела злоупотребе службеног положаја и неовлашћеног прикупљања личних података наведена су само кривична дела, која у радњи извршења имају обележја „цурења информација”, а не и све поднете кривичне пријаве против полицијских службеника и других запослених у Министарству за наведено кривично дело. У току 2017. године регистровано је подношење кривичних пријава против полицијских службеника, али се још увек не зна која се од њих односе на „цурење информација”.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.7.1. Спровести анализу постојећег стања (нормативно, организационог и функционалног), уочавање слабости и ризика (ниво доступности података са тачним одређењем доступности везано за време и садржај).	X				

<p>2.3.7.2. Предложити измене или доношење нових прописа и процедура циљу увођења контролних и надзорних механизма у складу са анализом постојећег стања (нормативног, организационог и функционалног), уочавање слабости и ризика (ниво доступности података са тачним одређењем доступности везано за време и садржај). (повезана активност 2.3.7.1.)</p>	<p>X</p> <p>Активност није реализована на одговарајући начин.</p>				
<p>2.3.7.3. Сачинити „идеални модел“ за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавање службене тајне („цурење информација медијима“). (Повезане активности 2.3.4.1. 2.3.4.2. и 2.2.10.24.)</p>	<p>X</p>				
<p>2.3.7.4. Уредити прописе који регулишу кривичну, дисциплинску и сваку другу врсту одговорности са повећањем нивоа ИТ заштите стварањем тзв. система раног упозорења и аларм система.</p>			<p>X</p>		
<p>2.3.7.5. Праћење санкционисања кршења прописа за спречавање одавања поверљивих информација уз припремљену анализу примене прописа и препоруке.</p>			<p>X</p>		

Препоруке

- Неопходно је указати на постојеће механизме јачања свести о европским стандардима информисања о правосудним процедурама и одлукама.
- Политичари не би требало да коментаришу истраге које су у току или медијске приче, које су засноване на информацијама које „цуре“.
- Потребно је размотрити могућност ревидирања документа Републичког јавног

тужилаштва, на основу ког су сачињени предлози измена постојећих прописа и процедура како би били уведени контролни и надзорни механизми, те како би били пронађени модалитети који се не би ограничавали само на хијерархијске механизме контроле.

- Потребно је пратити примену документа „Идеални модел за детекцију извршилаца и доказивање кривичног дела одавања службене тајне”.
- Неопходно је успостављање јединственог и безбедног ИТ система у правосуђу.

2.8. АНТИКОРУПЦИЈСКА СТРАТЕГИЈА

Препорука 2.3.8. Спровести периодичну ревизију крајем 2015. године и оцену резултата 2018. године за резултате остварене спровођењем стратегије из 2013. године и пратећих акционих планова и упоредити са свеукупним стањем у погледу корупције у Србији. На основу тога дефинисати потребне мере за преостали временски период до приступања.

Процена реализације препоруке

Начињен је ограничен напредак. Измењен је Акциони план за антикорупцијске стратегије. Даље мере нису дефинисане. Анализа суштинских ефеката и промене не постоји.

Опис стања

Пише: УТС

Србија је била дужна да у склопу европских интеграција припреми акционе планове, којима ће предвидети реформске кораке и одговорити на препоруке Европске комисије. Поглавље 23 које обухвата правосуђе, борбу против корупције и основна права једно је од најзначајних. Министарство правде је припремило, а Влада и Народна скупштина су априлу 2016. године усвојиле АП23, који је у значајној мери обухватио и садржину Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана.

С обзиром на то да су неки рокови у АП23 постављени другачије него у Акционом плану антикорупцијске стратегије, било је изазова приликом спровођења активности. Како би се отклониле недоумице настале поводом рокова и приоритета, Влада је у јуну 2016. године усвојила измене Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције. Такође, уз подршку пројекта ИПА 2013, чија је реализација започета у другој половини 2017. године, током 2018. године биће припремљена и анализа остварености Акционог плана за спровођење Националне стратегије борбе против корупције.

Иначе, Национална стратегија за борбу против корупције и пратећи Акциони план усвојени су средином 2013. године.¹⁹¹ Током алтернативног извештавања у два наврата закључено је да се Антикорупцијска стратегија слабо спроводи.¹⁹² Такво стање није потпуно одговарало обећањима, најавама и амбициозним плановима за будућност, које су имале политичке елите у Србији у тренутку усвајања Антикорупцијске стратегије пре више од пет година. Тада су грађанима дата обећања о високим стандардима и захтевима током спровођења Антикорупцијске стратегије, као и о превенцији корупције. Слично је оценила и АБК, која је у свом извештају утврдила да постоји негативан тренд када је реч о испуњавању обавеза из стратешких докумената за борбу против корупције. Штавише, АБК није била у могућности да процени испуњеност великог броја активности.¹⁹³

Прва активност из АП23 је спроведена, док друга није.

Процена реализације активности

2.3.8.1. Анализирати постигнуте резултате примене Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. године до 2018. године и евентуално предложити њихове измене и допуне.

Активност је реализована. Ревидирани Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције Влада је усвојила 30. јуна 2016. године. Све активности предвиђене АП23, које су истовремено предвиђене и у Акционом плану за борбу против корупције, више не чине део Акционог плана. Обрисане су мере и активности Акционог плана које су реализоване, а поједине мере и активности су преформулисане или измењене. Разлог за овакво решење јесте избегавање двоструког извештавања о истим активностима из два различита стратешка документа.

Рокови за реализовање активности дефинисани су у кварталима, а постављени су и нови рокови за активности чији је рок истекао. На појединим местима преформулисани су индикатори. Измењени су и одговорни субјекти на местима где је дошло до раздвајања надлежности министарстава.

Може се поставити питање да ли је оправдано да Акциони план за спровођење Националне стратегије борбе против корупције постоји у садашњем обиму, односно зашто нису све активности измештене у АП23. Значај Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у великој мери смањен је доношењем АП23, јер се институције оптерећују тиме да извештавају по два основа, односно у односу на два документа. С обзиром на то да Национална стратегија за борбу против корупције истиче средином 2018, требало би размислити да ли је потребна нова стратегија или је након ревизије АП23, која је планирана почетком 2019. године, могуће преостале активности унети у АП23.

191 Погледати: <<https://goo.gl/FNTBdB>>.

192 Погледати: <<https://goo.gl/F4azbi>; <https://goo.gl/ZAQsro>>.

193 Погледати: <<https://goo.gl/iTvGf6>>.

2.3.8.2. *Проценити резултате остварене спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. године до 2018. године и пратећих акционих планова и упоредити их са свеукупним стањем у погледу корупције у Србији. На основу тога дефинисати потребне мере за преостали временски период до приступања.*

Активност није реализована. У оквиру ИПА пројекта 2013 планирана је израда анализе остварености резултата Акционог плана за спровођење Националне стратегије борбе против корупције.¹⁹⁴

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
2.3.8.1. Анализирати постигнуте резултате примене Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. године до 2018. године и евентуално предложити њихове измене и допуне.	X				
2.3.8.2. Проценити резултате остварене спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. године до 2018. године и пратећих акционих планова и упоредити их са свеукупним стањем у погледу корупције у Србији. На основу тога дефинисати потребне мере за преостали временски период до приступања.		X			

Препоруке

- Потребно је да процењивање реализације остварених резултата буде урађено у консултативно процесу и да се не односи само на реализоване активности већ и на остварене ефекте.

¹⁹⁴ Погледати: <<https://goo.gl/kqPr9U>>.

3. ПРАВОСУЂЕ

3.1. БУЏЕТСКЕ НАДЛЕЖНОСТИ

Препорука 1.1.4. Потребно је обезбедити довољно административних капацитета као и буџетских овлашћења Високог савета судства и Државног већа тужилаца над сопственим буџетом како би им се омогућило да ефективно извршавају своје обавезе. Њихов рад би требало да буде транспарентан и да подлеже институционалној одговорности.

Процена реализације препоруке

Није начињен напредак у обезбеђивању довољних административних капацитета и буџетских овлашћења Високог савета судства и Државног већа тужилаца.

Опис стања

Пише: УТС

Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ) представљају правосудне савете који обезбеђују и гарантују независност судија и самосталност јавних тужилаца. Иако су закони који уређују рад ових тела мењани четири пута за непуних 10 година, и даље нема довољних административних капацитета нити буџетских овлашћења, који би осигурали независност и непристрасност правосуђа, како је истакнуто у Декларацији Европске мреже правосудних савета.¹⁹⁵

Европска комисија управо инсистира на независности и непристрасности правосуђа.¹⁹⁶ Препоручује унапређење финансијских и административних капацитета ВСС-а и ДВТ-а ради ефективног извршавања обавеза. У том смислу, као индикатор утицаја, предвиђа се унапређење повећањем броја запослених, јачањем аналитичких, статистичких и управљачких капацитета, самосталним предлагањем и извршавањем буџета, унапређењем транспарентности рада, као и увођењем обавезе образлагања одлука.

Предвиђена активност из АП23 није спроведена.

Процена реализације активности

1.1.4.4. Потпуни прелазак вршења буџетских надлежности са Министарства правде на Високи савет судства, у складу са чланом 32 (s)3 Закона о уређењу судова.

Активност није реализована. Законом о уређењу судова предвиђено је да вршење буџетских

¹⁹⁵ Погледати: <<https://goo.gl/1dnjrq>>.

¹⁹⁶ Погледати: <<https://goo.gl/U1bWNY>>.

надлежности пређе са Министарства правде на ВСС.¹⁹⁷ Ипак, Законом о изменама и допунама Закона о уређењу судова из децембра 2016. потпуни прелазак буџетских надлежности одложен је за 1. јануар 2018, а потом је још једном изменом померен на 1. јануар 2019. године. Такође, у току је поступак утврђивања неуставности одредаба члана 32 Закона о изменама и допунама Закона о уређењу судова, као и члана 70 Закона о уређењу судова. У зависности од одлуке Уставног суда, биће познато да ли је у нашем правном систему могућ или није могућ предвиђени пренос надлежности. Такође, предвиђен је и потпуни прелазак буџетских овлашћења са Министарства правде на ДВТ. Међутим, још увек није донет, односно измењен закон по коме би таква активност постала и законска обавеза.

Суштински, обе предвиђене активности имају исту тенденцију да ојачају надлежности правосудних савета (за судије и тужиоце) ради остваривања њихове сврхе – гарантовања независности и самосталности у односу на преостале гране власти. Имајући у виду поступак пред Уставним судом, као и чињеницу да у односу на Државно веће тужилаца никада није ни предвиђена таква законска обавеза, остаје крајње упитно да ли ће и на који ће начин предвиђена обавеза бити реализована. Ово питање је нарочито важно ако се има у виду да ће бити мењане одредбе Устава у вези са правосуђем.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
1.1.4.4. Потпуни прелазак вршења буџетских надлежности са Министарства правде на Високи савет судства, у складу са чланом 32 (s)3 Закона о уређењу судова.		X			

Препоруке

- Потребно је сачекати одлуку Уставног суда и на основу тога предузети даље мере.

3.2. НАПРЕДОВАЊЕ У ПРАВОСУЂУ

Препорука 1.1.3. Потребно је установити правичан и транспарентан систем напредовања судија и јавних тужилаца укључујући периодично професионално вредновање рада судија и јавних тужилаца. Потребно је установити систем за надзор и евалуацију примене

¹⁹⁷ Службени гласник, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016 и 113/2017.

ових стандарда у пракси. Високи савет судства и Државно веће тужилаца треба да снесу одговорност за доношење одлука о напредовању, распоређивању на ниже радно место или престанку функције.

Процена реализације препоруке

Начињен је напредак у заокруживању правног оквира, који уређује вредновање и оцењивање судија и јавних тужилаца. Резултати првог вредновања судија и тужилаца очекују се овде године. Најављене промене Устава могу да промене постојећи систем напредовања и вредновања.

Опис стања

Пише: УТС

Закон о Високом савету судства прописује да ВСС бира судије на трајно обављање судијске функције, те предлаже Народној скупштини кандидате за први избор и кандидате за председнике судова.¹⁹⁸ Поред тога, Закон о Државном већу тужилаца прописује да ДВТ бира заменике јавних тужилаца на трајно обављање јавнотужилачке функције, те предлаже Народној скупштини кандидате за први избор и Влади кандидате за јавне тужиоце.¹⁹⁹ Дакле, поступак првог избора подразумева да ВСС и ДВТ предлажу Народној скупштини кандидате, а поступак напредовања подразумева да ВСС и ДВТ бирају носиоце правосудних функција са ниже инстанце на вишу инстанцу.

Донети су подзаконски прописи, којима се регулише поступак избора (напредовања), оцењивања стручних сарадника и вредновања судија/заменика јавних тужилаца и председника судова/јавних тужилаца. Акционим планом за Поглавље 23 и посебним пројектом који је трајао до септембра 2017. године тежи се унапређењу вредновања и унапређивања судија и јавних тужилаца. У оквиру овог пројекта дате су бројне препоруке, како оне које се односе на нормативу, тако и оне које се односе на организацију.²⁰⁰

Најављене измене Устава у области правосуђа могле би потенцијално да промене систем првог избора и напредовања судија и тужилаца, због чега је неопходно покренути јавну расправу и дијалог ради проналажења правог решења.

Реализоване су две активности из АП23 за ову област.

Процена реализације активности

1.1.3.3. Савет доноси одлуке о напредовању, избору и престанку функције, примењујући нове критеријуме из а) Правилника о критеријумима и мерилима, за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова (Правилник о избору);

198 „Закон о Високом савету судства”, Службени гласник, бр. 116/2008, 101/2010, 88/2011, 106/2015.

199 „Закон о Државном већу тужилаца”. Службени гласник, 116/2008, 88/2011, 106/2015.

200 Погледати: <<https://goo.gl/sD7hBc>>.

б) Правилника о критеријумима, мерилима и поступку за оцењивање рада судијских помоћника; в) Правилника о вредновању судија и председника судова (Правила за вредновање) као прелазни режим до промене Устава и усклађивања правосудних закона и подзаконских аката са новим Уставним решењима. Високи савет судства се објављивањем детаљних информација на својој интернет страни и њиховим прослеђивањем свим судовима, стара о промоцији значаја вредновања рада судија и његовом утицају на напредовање у каријери.

Активност је реализована. Високи савет судства донео је 22. јула 2014. године Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова.²⁰¹ Овај Правилник мењан је два пута, и то 8. маја 2015. године и 27. јануара 2016. Примена Правилника о вредновању започета је 15. јануара 2015. године, а вредновање судија на сталној функцији спроводи се једном у три године. Дакле, резултати првог вредновања судија очекују се почетком 2018. године. Сврха вредновања рада судија и председника судова јесте: побољшање ефикасности судског система; очување и унапређење стручности, оспособљености и одговорности судија и председника судова; подстицање судија и председника судова да остваре најбоље резултате рада; одржавање и јачање поверења јавности у рад судија и судова, као и напредовање у каријери.

Високи савет судства донео је 29. марта 2016. године Правилник о критеријумима и мерилима у поступку за оцењивање рада судијских помоћника, који се такође примењује. Сврха овог Правилника је објективно и непристрасно утврђивање успешности рада судијских помоћника, њихово напредовање, очување и унапређење стручности и оспособљености, као и подстицање у постизању највећих резултата рада ради побољшања ефикасности рада судова.

Високи савет судства донео је 15. новембра 2016. године Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд и критеријумима за предлагање кандидата за председника суда, који се примењује у пракси. Сврха Правилника је успостављање објективних критеријума и мерила за оцењивање стручности, оспособљености и достојности у поступку за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд и критеријума, као и мерила за предлагање кандидата за председника суда.

Иако се то не односи директно на ову активност из АП23, важно је напоменути и то да је ВСС у више наврата мењао подзаконске акте којима се регулише први избор, како због измене Закона о судијама²⁰², тако и због одлука Уставног суда²⁰³. Поступак предлагања кандидата за први избор Народној скупштини показао се као најспорнији, због чега су у више наврата

201 Погледати: <<https://goo.gl/5dCB2X>>.

202 „Закон о судијама”. *Службени гласник*, 116/2008, 58/2009 – одлука УС, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – одлука УС, 101/2013, 111/2014 – одлука УС, 117/2014, 63/2015 – одлука УС, 106/2015, 63/2016 – одлука УС и 47/2017: члан 45а.

203 Уставни суд је 21. децембра 2017. године прихватио иницијативу Алумни клуба Правосудне академије и Удружења за заштиту уставности и законитости и покренуо поступак за утврђивање незаконитости правилника о избору на прву судијску функцију Високог савета судства.

мењани закон и подзаконски акти.

На интернет презентацији ВСС-а објављују се све одлуке и подзаконски акти.²⁰⁴ Поред наведеног, сајт је богат и другим информацијама. На сајту се објављују све релевантне информације о текућим конкурсима. Такође, објављују се и информације и о изабраним, односно предложеним кандидатима. Одлуке ВСС-а су образложене.

Даље спровођење ове активности зависи од измена Устава. Министарство правде је 22. јануара 2018. године изнело радни текст измена Устава у области правосуђа²⁰⁵, који се, између осталог, односи и на начин избора и напредовања судија. Високи савет судства је на радни текст изнео бројне примедбе.²⁰⁶ За сада још увек није објављен радни текст Уставног закона који би, након усвајања измена Устава, требало да регулише рокове и начин промена органа и њихових надлежности. У том смислу, за сада је нејасно да ли ће и када ће ВСС учествовати у усклађивању правосудних закона и подзаконских аката са новим Уставним решењима, и у ком саставу.

1.1.3.5. Државно веће тужилаца доноси одлуке о напредовању, избору и престанку јавнотужилачке функције, примењујући нове критеријуме из: а) Правилника о критеријумима и мерилима, за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата приликом предлагања и избора на јавнотужилачку функцију (Правила избора), б) Правилник о критеријумима, стандардима и процедурама за оцењивање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (Правила оцењивања) као прелазни режим до промене Устава и усклађивања правосудних закона и подзаконских аката са новим Уставним решењима. Државно веће тужилаца се објављивањем детаљних информација на својој интернет страни и њиховим прослеђивања свим јавним тужилаштвима, стара о промоцији значаја вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и његовом утицају на напредовање у каријери.

Активност је реализована. Државно веће тужилаца усвојило је 29. маја 2014. године Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.²⁰⁷ Правилник треба да уреди објективне и јединствене критеријуме, примењива и упоредива мерила, као и непристрасни и контроли подложни поступак вредновања рада, који ће допринети унапређењу рада јавнотужилачке организације и професионалних квалитета јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Правилник је почео да се примењује 15. јануара 2015. године. С обзиром на то да се рад заменика јавних тужилаца који су на сталној функцији вреднује једном у три године, прво редовно вредновање треба очекивати почетком 2018. године. Тек након добијених резултата биће могуће закључити да ли су одредбе Правилника оствариле предвиђену промену. Правилник се примењује.

204 Погледати: <<https://vss.sud.rs/sr-lat>>.

205 Погледати: <<https://goo.gl/2PKuhD>>.

206 Погледати: <<https://goo.gl/UCefZh>>.

207 Погледати: <<https://goo.gl/kJuZ9K>>.

Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције усвојен је 14. маја 2015. године. Наведени правилник је обухватао и правила о предлагању за први избор. Међутим, након измена Закона о јавном тужилаштву (увођења члана 77а и обавезног полагања испита за све који нису завршили обуку на Правосудној академији), тај део Правилника престао је да важи.²⁰⁸ У вези са првим избором донет је нови Правилник, који је регулисао само поступак првог избора. Дакле, наведени Правилник садржи материјалне и процесне одредбе везане за избор заменика јавних тужилаца и предлагање кандидата за избор за Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце. Правилник се примењује.

Иако се то не односи директно на наведену активност АП23, потребно је напоменути и да је ДВТ у више наврата мењао подзаконске акте којима се регулише први избор, како због измене Закона о јавном тужилаштву²⁰⁹, тако и због одлука Уставног суда. Показало се да је најспорнији поступак предлагања кандидата за први избор Народној скупштини, због чега су у више наврата мењани закон и подзаконски акти.

Током 2017. године покренута је нова интернет презентација ДВТ-а.²¹⁰ На њој се објављују све одлуке ДВТ-а, као и подзаконски акти. Поред наведеног, сајт је богат и другим информацијама. На сајту се објављују све релевантне информације у вези са текућим конкурсима. Такође, објављују се и информације о изабраним, односно предложеним кандидатима. Одлуке ДВТ-а су образложене.

Најављене уставне промене у области правосуђа могле би да промене и ову област. Међутим, за разлику од ВСС-а, ДВТ се о предложеном радном уставном тексту Министарства правде није изјашњавало. За сада још увек није објављен радни текст Уставног закона који би, након усвајања измена Устава, требало да регулише рокове и начин промене органа и њихових надлежности. У том смислу, за сада остаје нејасно да ли ће и када ће ДВТ учествовати у усклађивању правосудних закона и подзаконских аката са новим Уставним решењима, и у ком саставу.

²⁰⁸ Престао је да важи 1. 9. 2016. године.

²⁰⁹ „Закон о јавном тужилаштву”. *Службени гласник*, бр. 116/2008, 104/2009, 104/2009. 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 – одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – одлука УС, 117/2014, 106/2015, 63/2016 – одлука УС: члан 77а.

²¹⁰ Погледати: <<http://www.dvt.jt.rs/>>.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
1.1.3.3. Савет доноси одлуке о напредовању, избору и престанку функције, примењујући нове критеријуме из а) Правилника о критеријумима и мерилима, за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова (Правилник о избору); б) Правилника о критеријумима, мерилима и поступку за оцењивање рада судијских помоћника; в) Правилника о вредновању судија и председника судова (Правилаза вредновање) као прелазни режим до промене Устава и усклађивања правосудних закона и подзаконских аката са новим Уставним решењима. Високи савет судства се објављивањем детаљних информација на својој интернет страни и њиховим прослеђивањем свим судовима, стара о промоцији значаја вредновања рада судија и његовом утицају на напредовање у каријери.	X				

<p>1.1.3.5. Државно веће тужилаца доноси одлуке о напредовању, избору и престанку јавнотужилачке функције, примењујући нове критеријуме из: а) Правилника о критеријумима и мерилима, за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата приликом предлагања и избора на јавнотужилачку функцију (Правила избора), б) Правилник о критеријумима, стандардима и процедурама за оцењивање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца (Правила оцењивања) као прелазни режим до промене Устава и усклађивања правосудних аката са новим Уставним решењима. Државно веће тужилаца се објављивањем детаљних информација на својој интернет страни и њиховим прослеђивања свим јавним тужилаштвима, стара о промоцији значаја вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и његовом утицају на напредовање у каријери.</p>	<p>X</p>				
--	----------	--	--	--	--

Препоруке

- Потребно је наставити примену подзаконских аката ВСС-а. Ипак, како је од почетка примене наведених подзаконских аката у неким случајевима прошло и преко 3 године, потребно је анализирати евентуалне потребе да се измене ови подзаконски акти.
- Потребно је наставити примену подзаконских аката ДВТ-а. Ипак, како је од почетка примене наведених подзаконских аката у неким случајевима прошло и преко 3 године, потребно је анализирати евентуалне потребе да се измене ови подзаконски акти.
- Потребно је отворити широку јавну расправу о предлозима за измену Устава у делу који се односи на надлежности ВСС-а и ДВТ-а, а све ради остваривања препорука из АП23.

3.3. ЕТИЧКИ КОДЕКС СУДИЈА И ТУЖИЛАЦА

Препорука 1.2.2. Ојачати одговорност судија и јавних тужилаца кроз строгу примену свих законских и дисциплинских средстава, укључујући следеће: ефективно праћење поштовања етичког кодекса и спровођење додатних активности везаних за евалуацију и обуку судија и јавних тужилаца у области етике.

Процена реализације препоруке

Није начињен напредак јер се не прати и не процењује поштовање етичког кодекса судија и јавних тужилаца.

Опис стања

Пише: УТС

Унапређење одговорности носилаца правосудних функција тек је у повоју, па се резултати могу очекивати тек када на одговарајући начин буде успостављен систем одговорности и када се он стабилизује. У Србији још увек не постоји систем праћења одговорности носилаца правосудних функција, због чега је у оквиру европских интеграција предвиђено да се нормативно успостави принцип сукоба интереса и провера имовинских карата, али и прописивање етичког кодекса, који је обавезан за сваког судију/тужиоца, као и прописивање последица у случају да етички кодекс буде прекршен.

Две активности предвиђене АП23 нису спроведене.

Процена реализације активности

1.2.2.7. Анализа, и у случају да резултати анализе покажу да је потребна, измена нормативног оквира којим се уређују: разлози за разрешење носилаца јавнотужилачке функције, са циљем њиховог прецизирања; надлежност за вођење дисциплинског поступка и доношење одлуке, а са циљем преиспитивања двоструке надлежности Дисциплинске комисије; рок застарелости дисциплинског прекршаја; санкционисање режима и праксе.

Активност није реализована. Анализа измене нормативног оквира којим се уређује разрешење носилаца јавнотужилачке функције и вођење дисциплинског поступка није израђена. Као објашњење спомиње се да је у међувремену дошло до измене структуре Министарства правде, али и структуре ДВТ-а и ВСС-а. Међутим, потребно је напоменути да је Мисија ОЕБС-а у Србији израдила и објавила анализу дисциплинског система за носиоце правосудних функција, која се може користити као основа за доношење једног дела закључака.²¹¹

211 Погледати: <<https://goo.gl/Z95q2E>>.

Из анализе произлази да домаћи правни оквир одговара међународним стандардима, али да је потребно извршити унапређење нормативног оквира, пре свега када је реч о дефинисању прекршаја, а потом и унапређење процесног аспекта израдом смерница о поступању. Значајне су примедбе везане за поступање другостепеног органа и евентуалну потребу увођења расправног начела у другостепеном поступку. Може се закључити да анализа пружа потпуни пресек нормативног и фактичког стања када је реч о дисциплинском поступку и да може бити коришћена ради остварења предметне активности.

Претпоставка је да ће разлози за разрешење носилаца правосудних функција бити нормативно решени и изменама Устава. Министарство правде објавило је 22. јануара 2018. године радни текст измена Устава у области правосуђа. На наведени текст примедбе су ставила струковна удружења, али и ВСС-а.²¹²

1.2.2.9. Анализа, и у случају да резултати анализе покажу да је потребна, измена Етичког кодекса за судије у циљу прецизирања одредаба које предвиђају дисциплинску одговорност судија због непоштовања Етичког кодекса за судије.

Активности није реализована. Анализа измена Етичког кодекса за судије није израђена. Ипак, ВСС је образовао радну групу за анализу Етичког кодекса за судије и израду Правила поступка за Етички одбор Високог савета судства. Из годишњег плана ДВТ-а произлази да је током 2018. године планирано формирање радне групе која би анализирала питања евентуалне потребе измене Етичког кодекса. Нови Пословник о раду ДВТ-а усвојен је у марту 2017. године и њиме је предвиђено формирање Етичког одбора, али ово тело до данас није формирано.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
1.2.2.7. Анализа, и у случају да резултати анализе покажу да је потребна, измена нормативног оквира којим се уређују: разлози за разрешење носилаца јавнотужилачке функције, са циљем њиховог прецизирања; надлежност за вођење дисциплинског поступка и доношење одлуке, а са циљем преиспитивања двоструке надлежности Дисциплинске комисије; рок застарелости дисциплинског прекршаја; санкционисање режима и праксе.		X			

212 Погледати: <<https://goo.gl/UCefZh>>.

<p>1.2.2.9. Анализа, и у случају да резултати анализе покажу да је потребна, измена Етичког кодекса за судије у циљу прецизирања одредаба које предвиђају дисциплинску одговорност судија због непоштовања Етичког кодекса за судије.</p>		<p>X</p>			
---	--	----------	--	--	--

Препоруке

- Потребно је анализирати измене нормативног оквира везане за разрешење носилаца јавнотужилачке функцију. Анализа дисциплинске одговорности већ постоји, те није потребно трошити ресурсе на то.
- Потребно је проценити да ли је неопходно мењати етичке кодексе ВСС-а и ДВТ-а.

4. ОСНОВНА ПРАВА

4.1. КАПАЦИТЕТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

3.2.1.1-3. Ојачати капацитете Заштитника грађана (посебно у погледу његове улоге као националног превентивног механизма), покрајинског омбудсмана и локалних служби заштитника грађана.

Процена реализације препоруке

Начињен је ограничени напредак у јачању капацитета институције Заштитника грађана. Повећан је број запослених, али смештајни капацитети још увек нису одговарајући.

Опис стања

Број запослених у институцији Заштитника грађана наставио је да расте по кадровском плану. Од почетка 2016. године у институцији Заштитника ради 20 запослених више. Влада и даље не показује вољу да реши проблем неадекватних просторија за рад ове институције. Темпо за доношење измена и допуна Закона о Заштитнику грађана је успорен, али се одвија јавна расправа под окриљем Министарства за државну управу и локалну самоуправу.

Процена реализације активности

3.2.1.1. *Даље јачање капацитета Стручне службе Заштитника грађана кроз заснивање пуног радног односа, којим ће се укупан број запослених ускладити са тренутним потребама и обезбедити потребан број и структура запослених за ефикасно обављања послова из његове надлежности.*

Активност је реализована. У Стручној служби институције Заштитника грађана закључно са 25. децембром 2017. ради 95 запослених, од чега 89 државних службеника на неодређено и 6 на одређено време. У другом кварталу 2017. године дошло је до измене Предлога кадровског плана до краја 2017. године, по којем је укупан број запослених пао са планираних 106 на 100 (од чега је 90 запослено на неодређено и 10 на одређено). Испуњеност ове активности стога износи 95%.

3.2.1.2. *Обезбедити просторије за одговарајући, трајни смештај институције Заштитника грађана.*

Активност није реализована. Од почетка 2016. године број запослених у Стручној служби институције Заштитника грађана увећао се за 20 запослених, а ова служба и даље ради у

истом, привремено додељеном простору у Делиградској улици у Београду. Према извештају Генералног секретаријата Владе, образована је Радна групу за утврђивање потреба за коришћење службених зграда и службених просторија органа државне управе и других државних органа, као и за израду плана за реализацију утврђених потреба. Њеним би радом требало да буде решено питање смештаја институције Заштитника грађана. До краја фебруара 2018. године ово питање није решено.

2.2.1.3. Измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана, нарочито у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре.

Активност се реализује. Посебна Радна група за припрему текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана образована је тек у новембру 2016. године. Кашњења су образложена ванредним парламентарним изборима, који су одржани на пролеће 2016. године. Усвајање предметних измена је стога планирано за трећи квартал 2017. године, што је наведено и у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ у новембру 2016. године. Будући да су и 2017. године спроведени избори који су утицали на рад парламента (овог пута председнички избори), МДУЛС је тек у децембру 2017. године започело поступак јавних консултација ради израде текста Нацрта закона.

Након игнорисања иницијативе Заштитника грађана из 2014. године, сарадња је поново успостављена у трећем кварталу 2017. године, када је одржан састанак са МДУЛС-ом у вези са припремама измена и допуна закона. Заштитник грађана је позвао и организације цивилног друштва да допринесу том процесу.²¹³

Посебна Радна група установила је полазне основе за израду наведених измена и допуна закона, чему је претходила опсежна анализа ефеката прописа, као и низ билатералних састанака са заинтересованим лицима. Према МДУЛС-у, уважене су и препоруке експерата у оквиру ТАИЕХ мисије, који су допринели процесу израдивши експертски Извештај о изменама Закона. Такође, МДУЛС има и стручно-техничку подршку СИГМА, који су својим анализама и коментарима допринели изради полазних основа Закона.²¹⁴

На својој интернет страници МДУЛС је поставио полазне основе за измене и допуне Закона како би били прикупљени коментари и сугестије стручне јавности, организација цивилног друштва и свих заинтересованих. Јавне консултације су трајале до 6. фебруара 2018. године, када су продужене до краја месеца.²¹⁵

Након спроведених електронских консултација, МДУЛС ће анализирати све примедбе, предлоге и сугестије учесника и објавити извештај о спроведеним консултацијама на интернет страници Министарства. Након ове фазе, биће припремљен финални текст Нацрта закона, заједно са Радном групом и током непосредних састанака са представницима Службе

213 Погледати: <<https://goo.gl/rmN7HU>>.

214 Погледати: <<https://goo.gl/r6ZjE6>>.

215 Обавештење од 7. фебруара 2017. године. Погледати: <<https://goo.gl/dsS61N>>.

институције Заштитника грађана. Након тога биће упућен на јавну расправу, те у поступак добијања мишљења од надлежних органа и у поступак усвајања на заседању Владе.

Статус спровођења активности

	Активност је реализована	Активност није реализована	Активност се реализује	Рок је истекао	Утврђен је нови рок
3.2.1.1. Даље јачање капацитета Стручне службе Заштитника грађана кроз заснивање пуног радног односа, којим ће се укупан број запослених ускладити са тренутним потребама и обезбедити потребан број и структура запослених за ефикасно обављања послова из његове надлежности.	X				
3.2.1.2. Обезбедити просторије за одговарајући, трајни смештај институције Заштитника грађана.		X		Да	
2.2.1.3. Измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана, нарочито у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре.			X	Да	

Препоруке

- Хитно треба пронаћи решење за трајни смештај Стручне службе институције Заштитника грађана у складу са тренутним и планираним капацитетима.
- Треба пратити процес усвајања Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана како би се осигурало усвајање одредаба које су препоручиле стручне мисије.

