

**АЛТЕРНАТИВНИ ПРИСТУП  
ИЗРАДИ НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ  
КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД ОД 2023 – 2028.  
ГОДИНЕ**

*Сарадници на пројекту:*

Биро за друштвена истраживања БИРОДИ Београд  
Подрињски антикорупцијски тима ПАКТ Лозница



**Синиша Јанковић  
Мирослав Мијатовић  
Зоран Гавриловић**

**АЛТЕРНАТИВНИ ПРИСТУП  
изради Националне  
стратегије за борбу против  
корупције у Србији за период  
од 2023. – 2028. године**

**Панчево  
2023.**



Публикација је израђена уз подршку регионалног пројекта СМАРТ Балкан – Цивилно друштво за повезан Западни Балкан којег имплементира Центар за промоцију цивилног друштва (ЦПЦД), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a финансијски подржава Министарство спољних послова Краљевине Норвешке.

Садржај публикације је искључива одговорност Института за истраживање корупције Кареја и не одражава нужно ставове Центра за промоцију цивилног друштва, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation и Министарства спољних послова Краљевине Норвешке.



## Писмо читатељки и читаоцу бр. 4

Суочавамо се са свемоћном корупцијом, сада и са корупцијом у самој борби против корупције! Да ли је ово прејака процена? Да би одговорили на ово питање није потребно да спроведете истраживање, није потребно ни да прочитате ову скромну публикацију. Довољно је да у Србији живите животом обичне грађанке или обичног грађанина, да сваки дан идете у продавницу и да без ичије и икакве помоћи решавате егистенцијалне проблеме.

Корупција у Србији изједа здраво ткиво друштва, а њене последице осећају сви. Мали број остварује животни успех и стиће богатство које у условима владавине права не би могли ни да сањају. Насупрот њима велики је број оних који преживљавају, уз знатан проценат становништва које живи у сиромаштву. Решење за излазак из безнађа проналазе напуштањем Србије са картом у једном правцу. Статистика је у овом случају необориви доказ. За десет година изгубљено је милион становника. То је довољно да укаже на огромну материјалну, а још већу нематеријалну штету коју корупција причињава.

Србија је одавно потонула у духовну беду.

У Панчеву, октобра 2023. године

Синиша Јанковић

## Сажетак

Предлог Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2023. – 2028. године, који је предмет јавне расправе<sup>1</sup> (у даљем тексту Стратегија), НЕ ДОПРИНОСИ борби против корупције у Србији. Суштински то је Национална стратегија за фиктивну борбу против корупције, која заузима место Националној стратегији за стварну борбу против корупције. Тиме ствара привид борбе против корупције у Србији, а стварно је поспешује. Све то савршено се уклапа у стање владавине права, тачније њене одсутности. Имајући то у виду, предложена Стратегија је очекивана. Наравно, то не значи да малобројна антикорупцијска јавност не треба да се супротстави корупцији посебно корупцији у борби против корупције, напротив тиме је њена обавеза још већа.

---

<sup>1</sup> Стање на дан 20.10.2023. године

<https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

## Значај Стратегије

Може се некоме учинити да Национална стратегија за борбу против корупције, није важан документ; јер нема обавезујуће норме, ни санкције. Можда се некоме чини да је то више теоријски и политички документ. Некоме се може учинити да је боље прихватити и лошу, него остати без икакве Националне стратегије за борбу против корупције у Србији. Наравно да ништа од наведеног није тачно, али махери манипулације који господаре јавним простором неће пропустити прилику да се у својим коруптивним настојањима послуже наведеним и многим другим нетачним и измишљеним.

**Зашто је важно да се баш сада реагује на документ антикорупцијске јавне политике, када их је и до сада било?**

Наравно да је важно реаговати на сваки документ који није у функцији борбе против корупције. Ипак, реакција на предложену Националну стратегију за борбу против корупције је ретка прилика да грађанке и грађани оцене доносиоце одлука из предмета „борба против корупције у Србији“. Јавна расправа је право време за питање: Шта су доносиоци одлука радили на плану борбе против корупције, да ли су је смањивали или повећавали?

Одбијањем предложене Националне стратегије за борбу против корупције, грађанке и грађани оцењују доносиоце одлука најслабијом оценом. Излишно је говорити да ли тиме дају свој допринос борби против корупције.



У овом тренутку није могуће победити корупцију, али је свакако могуће исказати свој став према њој, а још више према онима који су надлежни и одговорни за борбу против ње. То је изнад борбе против корупције, то је људска обавеза сваке грађанке и сваког грађанина.

Поштоване читатељке, поштовани читаоци, имате прилику. На вама је да је искористити против корупције, или пропустите у корист корупције. Са наше стране, имаћете максималну помоћ.

## Уводне напомене

Претходна Национална стратегија донета 2013. године за период од пет година, истекла је 2018. године. Пратио ју је одговарајући Акциони план. За његову примену било је задужено 45 државних службеника и функционера наведених именом и презименом, представника свих институција од значаја за борбу против корупције. Ова чињеница наводи нас на помисао да је применом Стратегије и акционог плана корупција у Србији сведена на најмању меру. Насупрот томе су истраживања Института за истраживање корупције Кареја, Бироа за друштвена истраживања БИРОДИ, Подрињског антикорупцијског тима ПАКТ и других антикорупцијских организација, која указују на тешке облике политичке корупције. Логично је поставити питање: да ли је 45 задужених државних службеника и функционера обавило свој задатак? Ако јесу, како су то чинили, да ли су некога о томе извештавали? Ако јесу, где су извештаји о томе? На крају какав је ефекат њиховог ангажовања? Да ли су обављајући своју дужност корупцију у Србији смањили или повећали? Јавност о томе не зна ништа. С тога постоји озбиљна сумња да се о примени претходне Стратегије нико није старао. Како се то одражава, може да посведочи готово целокупно становништво, изузев мањег, напред описаног дела.

Доносилац одлука је након четири година, 2022. одлучио да се посвети изради нове Националне стратегије. Било је методолошки исправно, а пре свега

логично да се претходно анализира примена истекле Стратегије, затим да се утврди њен ефекат. Да видимо шта су радила 45 државна службеника и функционера задужена да прате примену Акционог плана и да га сами примењују? Морало се утврдити стање корупције у Србији након истека Националне стратегије. Ништа од наведеног није учињено.

Доносилац одлука је имао свој план, који није био оптерећен методологијом; видећемо касније ни интегритетом. То је надоместио поступком скројеним по мери корупције, тако да се све формално уради, а да се суштнски ништа не постигне.

Започете су формалне активности објављивањем конкурса за избор пет организација цивилног друшта (ОЦД) као чланова Радне групе за израду текста Стратегије. Конкурс је у првој половини 2022. године спровело Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог. Овај сувопарни податак, допуњујемо следећим: На наведени конкурс јавило се пет ОЦД, од којих су две елиминисане због формалних недостатака. Како је требало изабрати пет, а само три су испуњавала формалне услове, то је комисија за избор одлучила да све пријављене, па и две елиминисане организације изабере за чланове Радне групе. Институт за истраживање корупције Кареја, изабран је за члана Радне групе за израду Националне стратегије као прворангиран. На састанцима су се појављивале и у раду учествовале само две организације. Ако је то реално стање антикорупцијског ангажовавања цивилног друштва, онда то није обећавајуће? Овде то није тема, али је сигнал очигледно малобројној антикорупцијског

заједници да учини напор више, јер нема ко други, а борба се против корупције мора водити.

Ваља рећи и да су трошкови долазака на састанке били на терет чланова Радне групе.<sup>2</sup> Сви чланови, осим представника цивилног друштва долазили су сходно свом положају службеним аутомобилима са возачем или без њега. То је сасвим исправно и ту нема места никаквом даљем коментару. Али није исправно различито третирати чланове Радне групе. На пример, да је представник организације из Ниша долазио на састанке, то би вероватно било из његових личних средстава. За ту намену организатор (ко год да је био) није обезбедио средстава. Али зато новца није мањкало за папрено скуп тродневни хотелски боравак на Фрушкој Гори.

## **Рад Радне групе за израду текста Нацрта Стратегије**

За први састанак Радне групе организатор је уз позив доставио два документа:

- Први документ:

Извештај о секторима који ће бити предмет будуће Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана. Документ нема датум када је

---

<sup>2</sup> То је назначено у самом Конкурсу за избор пет представника цивилног друштва, тако да су организације са тиме рачунале пре конкурисања. Да ли је та околност утицала да неке организације одустану од конкурисања?

израђен, није наведено ни ко је/су аутор/аутори. У уводу је напоменуто: Извештај је израђен током спровођења пројекта: „Подршка јачању владавине права у Републици Србији CRIS No 2021/429-881“.

Документ има 46 страна. На стр. 4 везано за сектор здравства, који се први обрађује, као први „закључак/предлог“ наводи се: „Иако је много тога постигнуто у сектору здравства, предлагемо да се овај сектор третира као сектор у којем је корупција најприсутнија“

- Други документ:

Преглед анти-корупцијских прописа, докумената јавних политика и аката међународних и невладиних организација са препорукама за рад подгрупе за репресивно-правни аспект борбе против корупције. Документ нема датум када је израђен, такође није наведено ко је / су аутор / аутори.

У уводу документа напоменуто је следеће:

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

Касније је достављен и документ на 24 страна који је 2022. године израдила Агенција за спречавање корупције:

- Методологија уа процену ризика корупције у областима које су предмет Стратегије за борбу против корупције и акционог плана.

...

Рад на изради нацрта Стратегије одвијао се кроз радне подгрупе за репресију, полицију, јавне набавке, локалну самоуправу и пар дугих. Радом подгрупа руководе експерти. Није јасно под којим условима и на који начин их је ГИЗ одабрао; такође у свему нејасна је видљива велика улога ГИЗ-а.<sup>3</sup>

Видљива је била трка са временом, али рок за израду текста документа није саопштен. Било је речи да је то 2.6.2023. године, али није. Тек почетком августа на тродневном састанку ван Београда постало је јасно да је рок за израду текста предлога Националне стратегије, неколико дана након наведеног састанка.

На неколико првих састанака поставили смо следећа питања:

- Да ли постоји документ о анализи примене / реализације претходне Стратегије (период од 2013. – 2018.)?
- Да ли постоји документ о анализи ефеката претходне Стратегије?
- Да ли је Стратегија, у којим областима и у којој мери утицала на корупцију?

---

<sup>3</sup> О улози ГИЗ-а касније, али већ сада изражавамо сумњу у погледу улоге коју има у изради Стратегије, изгледа да је утицај ГИЗ-а надмашио новац који је уложио у „пројекат“.

- Да ли постоји документ – извештај о стању корупције у Србији у 2023, или 2022. години?
- Да ли постоји документ – методологија израде текста Нацрта националне стратегије за борбу против корупције у Србији за период о 2023. – 2028. године?

Такође, коментарисали смо и чињеницу да:

- У достављеним документима није дефинисан „појам и предмет“ истраживања, његове карактеристике и појавни облици,
- Корупција није дефинисана, а посебно нигде није истакнут њен најопаснији појавни облик – политичка корупција, ни неки од њених иако погрешни синонима корупција на високом нивоу, велика, системска корупција ни политичка мафија.

Први одговори су бити прилично нејасни. Како су се ређали састанци подгрупа, а атмосфера опуштала (уједно је све мање било прустних) тако смо добијали све јаснији одговор да таквих документа нема, осим Извештаја АСК о испуњености Акционог плана за период 2013-2018, што је статистички извештај а не суштински. Образложење је да је заузет општи став да корупције има свуда и то је довољно. Један од одговора је био и да је анализа стања корупције у Србији веома сложен и захтеван посао, за који треба најмање једна до две године, колико немамо, јер је потребно брзо усвојити нову Стратегију.

Питали смо ко су експерти који су најављени као лица која ће руководити радом радних подгрупа? На то

питање одговорила је представница ГИЗ-а која је пратила рад Радне групе од првог до задњег састанка. У одговору је навела имена експерата и по једну кратку реченици о сваком, једног експерта описала је реченицом „он сада није присутан, јер има друге обавезе“. Мислећи да је одговорила, представница ГИЗ-а је на крају рекла да се нада да нам је све објаснила. Не да нам ништа није објашњено, него су наше сумње сада само појачане; био је наш одговор. То је било стање на првом састанку Радне групе и остало је непромењено до задњег састанка.

На првом састанку Радне групе, питали смо где су у Радној групи академска и научна заједница? На то питање одговорено је: да је присуство и ућешће у раду појединих радних подгрупа дозвољено и другим институцијама као и другим организацијама цивилног друштва. То се у пракси није остварило. На првом састанку Радне групе поставили смо и питање о јавности рада Радне групе.

Одговорено је: рад Радне групе је јаван, али шта на радним састанцима имају да траже новинари? Министарство правде неће давати информације за јавност. Обзиром да је једно од основних начела Кареје, начело о јавности рада, то смо преузели улогу информисања јавности. Објавили смо информацију за медије 20.3.2023. године, коју је пренело осам медија (ФоНет, Данас, Цема Форум, ОЗОН прес, грађанске.орг, к-013, Панчево си ти и ПАНпрес)

**Проблем пред којим се нашла антикорупцијска  
организација Кареја**



Слободно можемо да кажемо да је на првом састанку Радне групе постало јасно да доносилац одлуке нема намеру да проблем решава суштински, већ формално. Радна група је требала да учествује у поступку који је унапред био осуђен на суштински неуспех. Поставило се питање да ли ћемо даљим учешћем у раду Радне групе само дати легитимитет фиктивној борби против корупције у Србији, што иначе критикујемо.

Кареја је и на овај проблем одговорила као и на све до сада. Суочиће се са њим и супротставити му се алтернативним активностима. Незахвално је бавити се живим догађајем са намером да се не само посматра, већ и да се на њега утиче. За то обично следује покуда и подсмех, али нас ништа није обесхрабрило, напротив. Оберучке смо прихватили изазов који смо доживели као привилегију и задовољство која се мало којем истраживачу пружи.

## **Алтернативне активности у вези са израдом нацрта Стратегије**

Упутили смо мејл осталим ОЦД члановима Радне групе и неколицини других ОЦД за које сматрамо да су антикорупцијски активне. Одговорио је Центар за мониторинг и евалуацију (ЦЕМА) из Чачка. Наш стари партнер подржао је планиране активности, објавио информацију и понудио организацију алтернативног догађаја у Чачку.

Сачинили смо ад-хок пројекат са планом рада у оквиру ког се реализује ова публикација. Планом смо предвидели: 1) окупљање организација посвећених борби против корупције, активиста и медија, 2) антикорупцијске консултације у неколико градова, 3) медијске активности и 4) израду ове публикације

На првом окупљању у Београду успостављена је неформална флексибилна коалиција антикорупцијских организација коју су подржале присутне ОЦД (Биро за друштвена истраживања БИРОДИ Београд, Подрињски антикорупцијски тим ПАКТ Лозница, Еко стража, Е-сигурност Београд, Бизнис класа 049 Крагујевац и Институт за истраживање корупције Кареја Панчево) и грађански активисти.

Наведена група организација цивилног друштва противи се начину на који се одвијају активности у вези са израдом стратешког документа, сматрајући да такав приступ уместо да омогући борбу против корупције он ће је поспешити.

## **Дневничке белешке са састанака Радне групе и Радних подгрупа за израду текста Стратегије**

Овај део публикације има посебну вредност, јер изворно преноси оно што је на састанцима речено, а било је озбиљних излагања и благих расправа, али су најзанимљивије поједине изјаве. Да би их све пренели, потребна је бар још један публикација овог формата.

Чланови Радне групе представници надлежних институција указали су да им за остварење бољих резултата у борби против корупције у Србији недостаје:

- Више запослених,
- Више стручног знања,
- Више специјализованих антикорупцијских експерата типа финансијских и ИТ форензичара,
- Софтвер који на један клик даје статистичке податке за корупција кривична дела,
- Веће плате,
- Бољи материјални положај и
- Бољи Закони а посебно нови закони.

Нисмо могли да одолимо а да не дефинишемо револуционарну антикорупцијску активност:

- ***Закономењаније!***

Посебно је било занимљиво слушати исцрпна, готово емотивна излагања која су указивала на проблеме у вези са статистичким евидентирањем поднетих кривичних пријава, подигнутих оптужница и пресуда. Закључак се сам намеће:

- *Ако нас од корупције не одбрани статистичко извештавање, ништа неће.*

Нико није рекао да му смета:

- Одсуство владавине права, или нарушена владавина права,
- Утицај злоупотребљене политичке моћи,
- Утицај неформалних центара моћи,
- Утицај политичке корупције,
- Одсуство интегритета код многих запослених,
- Одсуство личног ентузијазма за борбу против корупције,
- Страх од могућих штетних последица уколико се доследно залаже за спровођење закона,
- Знатан број новозапослених без интегритета, а често и без стручног знања, иако са валидним дипломама.
- Опште друштвено политичке прилике укључујући стање јавног морала, стање криминалитета уопште као и друштвену корупцијску атмосферу.

Нико се није позвао на извештај ГРЕКО који је у овој публикацији цитиран (стр. 29 и 30). Иако смо на њега указали, нико га није ни поменуо.

Нико се није позвао на пример политичке корупције, на пример масовне корупције, на пример куповине гласова, на пример сумњивог финансијског пословања у вези са јавним радовима на државном нивоу, који се готово по правилу додељују мимо јавних набавки, на енормно задужење земље, на сумњиво трошење буџетских средстава. Насупрот томе, чули смо занимљиве примере корупције у износу од 100, 200 па и до хиљаду евра.

Наш покушај да бар део дискусије усмеримо ка тешким облицима корупције, при чему смо корупцију од 100 и 200 евра именовали багателном, наишао је на критику. Образложено је да уколико на пример лекар тражи мито од 100 евра од болесног а сиромашног пацијента, па не добије, та корупција може довести до смрти, па се не може о њој говорити као о багателној. Нисмо улазили у јалове расправе. На паузи следећег састанка коментарисали смо појам багателна корупција са једним судијом, који се у потпуности сложио.

Након завршетка једног састанка неформално смо питани, зашто инсистирамо на политичкој корупцији, када су опасни сви корупцијски облици?

На састанку подгрупе за јавне набавке, у једном тренутку неко је спонтано и искрено али наивно поставио питање: зашто се понуђачи не боре за своја права у поступцима јавних набавки?

Наш одговор: Да би неко заштитио своје право он прво мора да га тако схвати. Па како га схвата, тако га и брани. Грађани, па и понуђачи тачно знају где су границе њихових права, посебне оне невидљиве које су и најјаче. Доказ томе је истраживање Топличког центра за демократију и људска права које је обрадило 100 највећих јавних набавки, у око 75 поступака било је само један понуђач, јер грађани знају где су границе њихових права.

Неки састанци радних подгрупа били су прилично флексибилни као и што је борба против корупције у Србији. Неки су били затегнути, готово строги; нпр. када смо у оквиру расправе о узбуњивачима споменули Александра Обрадовића,

били смо оштро прекинути. Да ли ће злоупотребљена политичка моћ дозволити да узбуњивачи раде против ње уз законску подршку? Ми мислимо да неће.

Једина, колико толико светла тачка био је најоптерећеније у борби против корупције тужилаштво. Дискусије тужилаца у неким тренутцима биле су отворене и искрене максимално колико је то могуће. Тако смо постепено, па све отвореније чули низ примедби на Закон по коме поступају, а који је донет пре пет година. Иначе, још тада било нам је јасно да је циљ Закона управо овај који је остварен. У вези с тим речено је: „Враћени смо неколико корака уназад у борби против корупције“, „Постоји ризик од корупције у репресивним органима“, „Тужилаштво је одговорно за борбу против корупције а нема инструменте да то чини. Нпр. да му полиција одговори на захтев. Полицијски службеници у поверењу кажу да би одговорили, али им не дају руководиоци“.<sup>4</sup>

Логичан епилог наведеног је бројно стање, у антикорупцијском тужилаштву у Новом Саду број тужилаца је са 14 пао на осам, у Краљеву са девет на седам. Тужиоци који остају радије би се бавили класичним криминалитетом, него корупцијским.

Пожалили су се и представници АСК, кажу да контролишу 30.000 функционера, од члана школског одбора до председника државе. У прилог масовним обавезама и преоптерећености чули смо прецизан

---

<sup>4</sup> Кога занима, то је прилично детаљно и изворно описано у: *Очи у очи са политичком корупцијом*; прича о Радној групи за 24 спорне приватизације и друге још спорније приче, Кареја, 2019.

податак да је у судском ЕРКП електронском регистру корупцијских предмета регистровано 10.196 предмета.

Насупрот томе Тужилаштво за организовани криминал (ТОК) је као свој допринос раду Радне групе доставило извештај за претходну годину. Предмети који су наведени далеко су и од политичке корупције и од најтежих облика финансијског криминалитета, а чему су близу, процените сами.

## **Зашто сматрамо да предложена Национална стратегија за борбу против корупције у Србији није добра?**

*Стратегија је рађена само да се формално испуни обавеза Србије из поглавља 24 за приступ ЕУ, а не са искреном намером да се бори против корупцији.*

Много је разлога који то доказују. Почећемо са најважнијим, то је интегритет. Он је основа свих основа за било коју активност у вези са владавином права уопште, а посебно са антикорупцијом. Стручна знања могу да изостану, јер свако, па и онај ко нема стручна знања може и треба да се влада антикорупцијски, али је интегритет иператив. Уколико он изостане онда имамо израду Националне стратегије за фиктивну, а не стварну борбу против корупције у Србији.

Управо то што је од суштинске важности за сваку врсту антикорупције – интегритет, изостављен је од самог почетка поступка израде текста Предлога наведене Стратегије.

*Поступак израде предлога Стратегије разтерећен је интегритета.*

Ево примера: јавна расправа је организована у време када је пажња јавности на минимуму од 15.августа до 5.септембра 2023. године.

Експерти који пристају на компромисе, или још горе од тога уколико имају и неку корист.

Документ јавне политике Предлог Националне стратегије ни једним својим делом не задовољава антикорупцијске критеријуме. Стога је практично бесмислено анализирати га у детаље, јер је немогуће учинити ваљаним документ антикорупцијске политике који је израђен у супротности са интегритетом!

Растерећени бремена интегритета ушло се и поступак израде текста Стратегије!

На основу чега износимо тако смелу тврдњу?

Да га је било (интегритета) не би могло да се деси:

- Да пет година чекамо на почетак израде нове Стратегије, јер је претходна важила до 2018. године.
- Да немамо анализу претходне Стратегије и њеног ефекта на сузбијање или разбуктавање корупције.



## Обим корупције у Србији

О корупцији се у Србији много прича и пише. Много је стручњака и зналаца који се о њој изјашњавају. Рекло би се да сви о њој знамо све. Ипак, не постоји ни један сеобухватни извештај о њој у академској форми. Дакле, изгледа да ипак не знамо баш све о корупцији, иако се правимо да знамо.

Зашто до сада није израђено ни једно озбиљно, свеобухватно, методолошки засновано истраживање о стању корупције у Србији?<sup>5</sup> Питање је које је директно повезано управо са њом, корупцијом, тачније њеним најопаснијим појавним обликом и најмоћнијим сегментом друштва. Страх.

Ако до сада није било прилике да се изradi истраживање корупције у Србији, а било је, онда је сада прилика. Да је владавина права у стању каквом није, не би се говорило о прилици, већ о обавези да се корупција у Србији прво истражи, а онда да јој се цело друштво својим интегритетом супротстави и без Стратегије.

---

<sup>5</sup> Академска, једнако као и научна заједница пала је на испиту интегритета, својим нечињењем, готово немим посматрањем корупције у Србији. Наравно, уз часне изузетке, који нису у могућности да самостално реализују тако велики истраживачки пројекат. Цивилно друштво је дало немерљиво већи допринос истраживању корупције у Србији. Реализована су многобројна истраживања о стању корупције, али сва су била парцијална. Наша организација Кареја, такође је до сада реализовала три истраживања корупције у Србији, с тим да нам је стално у плану истраживање свеобухватне корупције у Србији.

Не само методологија, него и логика каже, да уколико желимо да се боримо против неке појаве, неопходно је да претходно утврдимо да ли она постоји, уколико постоји да је истражимо а пре свега утврдимо у ком обиму постоји, колико је распрострањена, који су њени најопаснији појавни облици, као и колику штету друштву причињава. Дакле, да се корупција истражи на академском нивоу. Овде то није био случај. У поступак израде текста Стратегије ушло се без извештаја о корупцији у Србији.

*У борби против корупције изгубљени као гуске у магли.*

Рекли смо на једном од састанака подгрупа да смо изгубљени у борби против корупције као гуске у магли.

Насупрот Радној групи, изгледа да се доносилац одлука лепо сналази у магли. Иако не постоји извештај о стању корупције у Србији, рекло би се да доносилац одлука и без извештаја прилично добро зна какво је стање корупције. Да ли је оно поражавајуће по једно друштво? Ако јесте, шта би се десило када би поражавајуће стање корупције у Србије изашло у јавност? При томе власт истиче да је друштво демократски уређено и на владавини права засновано. Не, не, то за власт не би било добро. Доносиоци одлука треба да нађу начин да се истина о стању корупције у Србији сакрије. Најбољи начин за то је изоставити истраживање корупције, јер ко зна каква би реакција јавности могла бити. Тако су доносиоци одлука, за сад,

успели да избегну истраживање тиме су сакрили стварно стање корупције у Србији.

*Реч је о политичкој корупцији, не о корупцији обичној или уличној*

Овде није место дефинисању предмета Стратегије – корупције. То је свакако морало да се уради током истраживања корупције што је изостало. Ипак, морамо да укажемо на следеће:

- Корупција је феноменолошки изузетно разграната појава, тешки облици су структурно јако сложени, прилагодљива је свим променама и софистицирана до те мере да је често и највећи антикорупцијски експерти тешко препознају.

- Постоје многе врсте корупције у зависности од критеријума посматрања.

- За потребе приказа широј јавности, поједноставићемо све појавне облике корупције на две врсте:

а) корупцију, или обичну, уличну корупцију и

б) политичку корупцију, као најопаснији појавни облик корупције уопште.

Имајући у виду наведену поделу корупције, уколико би Предлог Стратегије прецизирао предмет као „обична корупција“ уместо појма „корупција“; онда би могао прилично да одговори постављеном задатку. У том случају документ би гласио: **„Национална стратегија за борбу против обичне корупције у Србији“**.

У тој наводној доброј намери доносиоца одлука има један пропуст: За борбу против обичне или уличне корупције није потребна Национална стратегија;

потребна је владавина права, која ће елиминисати узроке обичне корупције.<sup>6</sup>

Хватањем у коштац са обичном корупцијом, посвећујући јој Акциони план на 62 стране са око 250 појединачних активности, доносилац одлуке:

- признаје своју немоћ у борби против корупције, признаје одсуство владавине права,
- признаје урушен друштвени морал,
- несвесно признаје да у свему томе има прилично велику улогу, могуће и већу.

Представници државних институција на челу са председником не смеју да се благонаклоно односе према корупцију, посебно не смеју одбранашки.

Узбуњивачи морају да имају максимално потребну помоћ, без икаквог изузетка, Једноставно не смеју ни за милиметар да изгубе било шта од оног што су имали у време када су јавно иступили. Укључујући, радно место, плату, све права из радног односа и све друге бенефиције које су до тада имали. То се нико не сме односити само на узбуњиваче него и на све чланове њихове породице и било која друга са њима повезана правна и физичка лица, која би трпела притисак или штету у било ком виду, а да је у вези са узбуњивачем.

Медији не смеју ни на који начин да промовиши корупцију и корупционаше.

---

<sup>6</sup> Владавина права подразумева доследну примену кривичног права и ефикасно санкционисања откривених корупционаша. Опширније о владавини права у: Радомир Зекавица *Идеја владавине права*, КПА, 2019.

Корупција не сме да буде исплатива. Не сме да буде друштвено прихватљива и не сме да буде занемарена и подцењена ни једног тренутка.

За корупцију не смеју да важе никаква оправдања.

Овде не улазимо у теоријска разматрања и дефинисање политичке корупције. Рећићемо само да се за њу користе синоними висока, системска, државна корупција или политичка мафија.

## **Моћ политичке корупције у Србији**

*Злоупотребљена политичка моћ и њен дериват политичка корупција су најмоћнији сегменти друштва.*

Треба ли питати да ли је политичка корупција заинтересована за борбу против себе, па и за Националну стратегију за борбу против корупције?

Уколико са интегритетом уђемо у било који вид антикорупције, морамо да рачунамо и на утицај политичке корупције. Противника не смемо занемарити ни подценити. С тога је неизоставно и посебно истраживање дефинисано као Утицај корупције на борбу против корупције.

## Ко је ГРЕКО, а ко ЛНИФ?

Стручној јавности није потребно одговарати на питање у поднаслову. Ипак, одговоримо због шире јавности. ГРЕКО је скраћеница за Групу држава за борбу против корупције.<sup>7</sup>

ЛНИФ је скраћеница коју употребљава ГРЕКО да означи лица на највишим извршним функцијама (ЛНИФ).<sup>8</sup> Да не буде забуне у нашем народу који је склон да термине различито тумачи, ГРЕКО каже да су то: „председник, министри, високи званичници и саветници и припадници полиције“. Не стаје ГРЕКО, даље јасно каже: „Међутим, да би било свеобухватно, требало би да обухвати и шефове кабинета председника и потпредседника Владе и саветнике који раде за министре, при чему су обе улоге уско повезане са доношењем одлука у Влади.“

---

<sup>7</sup> Савет Европе формирао је Групу држава за борбу против корупције (ГРЕКО) 1999. године, са циљем да надзире примену Конвенција Савета Европе, односно усклађеност законодавстава земаља чланица са антикоруптивним стандардима Савета Европе. ГРЕКО обухвата 50 држава чланица (48 држава Европе, Казахстан и САД). Република Србија је чланица ГРЕКО од 1. априла 2003. године.

<sup>8</sup> ЕВАЛУАЦИОНИ ИЗВЕШТАЈ ЗА СРБИЈУ - ПЕТИ КРУГ ЕВАЛУАЦИЈЕ Спречавање корупције и унапређивање интегритета у оквиру органа централне власти (на највишим извршним функцијама) и органа за спровођење закона Усвојио ГРЕКО на 90. пленарном састанку (Стразбур, 21–25. март 2022. године).

Председнику, како то и доликује, ГРЕКО посвећује посебну пажњу: „Што се тиче ЛНИФ-а, која укључују председника због његовог учешћа у извршним одлукама, постоји низ питања која би требало даље унапредити.“<sup>9</sup>

ГРЕКО изгледа мисли исто као ми када каже:

*Треба изградити јавну стратегију за спречавање корупције која би експлицитно обухватила ЛНИФ, са јасним циљевима и проценом њиховог остварења.*

- Има ли у предлогу Стратегије ЛНИФ-а?
- Нема.
- Има ли бар на једном од око 50 састанака Радне групе и радних подгрупа ЛНИФ-а?
- Нема.

Сада је много јасније, чак и онима који не важе за антикорупцијске експерте, зашто се упорно избегавала било каква дискусија о политичкој корупцији.

## **Издвојено мишљење Сенише Јанковића члана Радне групе**

На вероватно последњем састанку Радне групе за израду нацрта Стратегије, почетком августа месеца који је трајао три дана на локацији ван Београда, тражили смо да се јавна расправа никако не води током

---

<sup>9</sup> ГРЕКО у наведеном документу даје доста простора Председнику посебно у поглављу IV. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОКВИРУ ОРГАНА ЦЕНТРАЛНЕ ВЛАСТИ (НА НАЈВИШИМ ИЗВРШНИМ ФУНКЦИЈАМА), али све је то јако добро познато грађанкама и грађанима Србије.

лета. Предложили смо да све даље активности у вези са израдом нацрта Стратегије, укључујући и јавну расправу буду од 1. септембра. Верујемо да је свима јасно да је у сезони годишњих одмора пажња јавности на минимуму. Да ли је и колико, та чињеница од значаја за поступак израде документа који мора да одише интегритетом?

На наведени предлог, нисмо добили одговор. Али су чланови Радне групе добили кратак рок, у коме могу да доставе своје коначне предлоге, уколико сматрају да за то имају потребе.

Учествовали смо сво време у раду Радне групе, дајући свој допринос у решењу појединих питања, надајући се да ће се десити немогуће. Крај израде Стратегије се ближио, те је представник Кареје одлучио да издвоји своје мишљење.

Текст издвојеног мишљења члана Радне групе Синише Јанковића дајемо у целости:

**ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ СИНИШЕ ЈАНКОВИЋА ЧЛАНА  
РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИЗРАДУ НАЦРТА НАЦИОНАЛНЕ  
СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ ЗА  
ПЕРИОД 2023-2028. ГОДИНЕ**

На основу чл. 8. и 10. Пословника о раду Радне групе за израду нацрта Националне стратегије за борбу против корупције у Србији за период 2023-2028. године и пратећег акционог плана, као члан наведене Радне групе јавно саопштавам своје издвојено мишљење и лични став који се разликује од ставова осталих чланова и Радне групе у целини:



***Сходно свом професионалном искуством, стручном знању и консултацијама са Иницијативом за интегритет, сматрам да поступак израде документа од националног значаја за борбу против корупције у Србији, као и његова садржина не одговарају стварним потребама борбе против корупције у Србији.***

Иако сам учествовао у раду свих подгрупа, дајући свој максималан допринос, остао сам готово усамљен у напорима да се горућем проблему у Србији посвети пажња коју заслужује. При томе је од стране доносиоца одлуке формално приказан висок ниво пажње, али је она суштински изостала.

Основни разлог за тако оштар став је одсуство минимума професионалног приступа изради наведеног нацрта, које се огледа у потпуном занемаривању основних принципа методологије. Тиме је избегнуто истраживање корупције, услед чега је израда наведеног нацрта лутала неистраженим пољем, као у магли. Поступак израде наведеног нацрта посебно је био неспособан али и невољан да препозна политичку корупцију као најопаснији појавни облик корупције.

Све што је у претходним месецима учињено ишло је у правцу израде нацрта Националне стратегије за фиктивну, а не стварну борбу против корупције. Ја као представник организације цивилног друштва која се залаже за стварну и бескомпромисну борбу против корупције у Србији, не желим да дајем легитимитет фиктивној борби против корупције.

Овај став подржава и Иницијатива за интегритет коју осим Кареје чине Биро за друштвена истраживања БИРОДИ и Подрињски антикорупцијски тим ПАКТ.

У Панчеву, 11.8.2023. године

Синиша Јанковић, члан Радне групе представник  
ОЦД Институт за истраживање корупције Кареја

Наведено издвојено мишљење објавиле су организације: БИРОДИ и ПАКТ, као и 13 медија (Фонет, Панчево си ти, Данас, н1инфо, 021.рс, вести.рс, индексонлине, време.цом, озон прес, светионик, директно, к-013, параграф.рс).

## **Јавна расправа о предлогу Стратегије**

Министарство правде у период од 16. августа до 5. септембра 2023. године, спроводи јавну расправу о Предлогу Националне стратегије за борбу против корупције. Јавну расправу чине: округли сто у Београду и могућност да свако заинтересован достави примедбе, предлоге и сугестије Министарству правде на мејл или писаним путем на адресу: Министарство правде, Немањина 22-26, Београд.

Да ли су наведене активности адекватне значају документа јавне политике који је предмет јавне расправе, или треба да задовоље форму неопходну за наставак процеса?

Коалиција за интегритет са пажњом је пратила све активности у вези са Стратегијом, посебно у вези са јавном расправом. Између осталог уочен је један пропуст. Од коликог значаја ће бити у даљем поступку и

након објављивања ове публикације, видећемо. Свакако нећемо пропустити ни најмању прилику да реагујемо, уколико то буде било могуће.

Позив за присуство или учешће на Округлом столу добили су сви чланови Радне групе. Јавност о Округлом столу није обавештена, осим објављеног документа на сајту Министарства правде. Медији су се у великом броју појавили на Округлом столу. Избројали смо десетак камера, уочили приметну гужву међу новинарима. Чули и негодовања због лоших услова. Учешће на Округлом столу имала је министарка правде госпођа Маја Гојковић, Њ.Е. амбасадор ЕУ у Србији господин Жиофре, представник амбасаде Немачке, представници Савета Европе и други високи званичници. Први део Округлог стола, прошао је протокорално, рекло би се хвалисаво. Уследила је кафе пауза, чија је намена била да рашчисти пролаза како би високи гости отишли, али да оду и сви до једног медија.

Други део округлог стола није био ни налик првом. Сасвим други формат учинио га је безначајним. Ипак рекли смо: „Боље је било да су медији и високи гости остали, а да смо ми отишли, јер немамо ништа ново једни другима да кажемо, након 50-ак састанака на којима смо све прежвакали. Шта сада радимо, ми чланови Радне групе глумимо јавност? Сада, без присуства медија све што кажемо на једно ће уво ући а на друго изаћи.“ Није било никакве реакције. А зашто би је било, када је циљ остварен? Истина је сакривена од камера и новинарских бележница, тиме од јавности, али и од високих гостију. Небитно је да ли је они знају, битно је да се не доведу у непријатну ситуацију уколико

би се неко одлучио да каже истину, а осим нас није било никог другог ко би то хтео и смео да учини.<sup>10</sup>

Исти дан сасвим случајно чујемо од једног новинара да на Округли сто није хтео да дође. Зашто? Зато што је било дозвољено да се сними само први, протокорални део!? Па то значи да је Округли сто јавне расправе био за јавност затворен!? Деловало је невероватно да се министарство и то које, служи таквим триковима. И јесте невероватно, али тачно. У то нас је уверио документ, позив за медије, објављен на сајту Министарства правде, у коме пише управо то.<sup>11</sup> Министарству правде успело да јавну расправу затвори за јавност, тиме је дало свој научни допринос.

Информација за медије којом Министарство правде даје свој научни допринос гласи:

*Министарство правде Републике Србије 22.08.2023. године организује Округли сто у оквиру Јавне расправе о Предлогу Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023 – 2028. године, са пратећим акционим планом за период 2023 – 2024. године. Округли сто ће бити организован у Палати Србија*

---

<sup>10</sup> Округлом столу јавне расправе присуствовао је Зоран Гавриловић програмски директор БИРОДИ-ја, те је био једни представник јавности; такође присуствовао је и Сениша Јанковић као члан Радне групе, која је глумила јавност. Обојица су искористила могућност да говоре на округлом столу, иако је то било без икаквог ефекта.

<sup>11</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/vest/40522/najava-dogadjaja-poziv-za-medije-22082023-godine.php>

*(сала 470) у Булевару Михајла Пупина бр. 2 (источни улаз), са почетком у 10:30 часова.*

*Учесницима Округлог стола обратиће се министарка правде Маја Поповић, амбасадор Европске уније у Републици Србији Њ.Е. Емануел Жиофре и шеф Привредног одељења у Амбасади Савезне Републике Немачке у Београду Денис Кајзер.*

*Представницима медијских кућа **биће омогућено** снимање уводних обраћања. Молимо све заинтересоване редакције да своје екипе акредитују путем мејла на дресу: [press@mpravde.gov.rs](mailto:press@mpravde.gov.rs) најкасније до сутра, 22.08.2023. године до 9:30 часова и упуте их на источни улаз Палате Србија до 10:00 часова, ради неопходних припрема.*

Напомена: „**биће омогућено**“ подебљао уредник публикације.

Није нам преостало ништа друго, него да сами преузмемо реализацију алтернативне јавне расправе.

## **Алтернативна јавна расправа**

Сходно могућностима и ресурсима којима располаже организација цивилног друштва Институт за истраживање корупције Кареја и неформална Коалиција за интегритет, предузета је алтернативна јавна расправа по Предлогу Стратегије, чини је:

- Отворени кругли сто у Београду,
- Отворени кругли сто у Чачку,
- Медијски наступ на ТВ Ваљево плус,
- Медијски наступ у Крагујевачким новинама,
- Друге медијске активности,
- Акција „Реци „НЕ“ лошој националној стратегији за борбу против корупције у Србији“.
- ФБ кампања, са једним плаћеним огласом у вредности од 100 евра.
- Још неколико догађаја до краја пројекта.

Акција „Реци НЕ лошој националној стратегији за борбу против корупције у Србији“ поједностављена је како би се грађанке и грађани у њу лакше укључили. Позвали смо их да оцене власт из предмета борба против корупције, тиме да кажу да ли су задовољни стањем корупције, као и борбом против корупције. У том циљу припремили смо неколико примера примедбе које су доступне на сајту <https://kareja.org.rs/>

Очекивали смо велики одзив грађанки и грађана, сматрајући да би 100.000 примедби утицало на доносиоце одлука. Након истека јавне расправе статистика сајта дала је податак да је било нешто више од 200 преузимања документа. Верујемо да су сви преузети документи и упућени као примедбе. Секретаријат Министарства правде имао је обавезу да након истека јавне расправе у року од 15 дана прикупи и анализира све достављене примедбе, те да извештај о томе са Предлогом Стратегије објави на сајту и достави Влади РС на усвајање. До данас, 20.10.2023. године, на сајту Министарства правде о томе нема никакве

информације. Не желимо да себи дајемо на значају, и да предпоставимо да је алтернативна јавна расправа имала ефекат. Наше активности настављају се и након окончања овог ад-хок пројекта.

На Београдском алтернативном округлом столу отвореном за јавност изашли смо са следећим захтевом:

*KOALICIJA ZA INTEGRITET KOJU ČINE ORGANIZCIJE CIVILNOG DRUŠTVA*

*Biro za društvena istraživanja BIRODI Beograd*

*Podrinjski antikorupcijski tim PAKT Loznica*

*i*

*Institut za istraživanje korupcije Kareja Pančevo*

*U vezi sa aktuelnom javnom raspravom o Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije*

*Od Ministarstva pravde ZAHTEVA*

*DA obustavi javnu raspravu i da predlog povuče iz procedure, jer ne odgovara potrebama borbe protiv korupcije u Srbiji. Ujedno, toliko je nekvalitetna da je nemoguće popraviti.*

*Ovo je jedinstvena prilika da se antikorupcijska i šira javnost ujedine i istraju u zahtevu da se spreči usvajanje Nacionalne strategije za fiktivnu borbu protiv korupcije., jer će se u suprotnom nastaviti agonija društva.*

*Takođe Koalicija za integrite*

*Od Javnog servisa RTS-a ZAHTEVA*

1. *Da organizuje seriju debata uz učešće dokazanih boraca protiv korupcije, kako bi se građankama i građanima Srbije pokazala fiktivna borba protiv korupcije.*

...

Медијске активности у целом пројекту су обимне, прес клипинг садржи преко 80 линкова, укључујући и гостовања на ТВ Н1 и ТВ Нова С, објавили су нас и штампани медији, дневне новине Данас и недељне Чачансе новине и Крагујевачке новине; што је у складу са стањем медијске сцене највећи домет који слободна мисао у Србији може да достигне.

## **Шта је требало учинити, а није учињено?**

а) Истражити корупцију у Србији, на основу претходно сачињеног методолошког пројекта, након истраживања сачинити извештај, који би између осталог обухватио све врсте корупције, дакле и политичку као најопаснији вид корупције уопште.

Истраживање појаве која је предмет Националне стратегије, за шта год она била, је основа сваког озбиљног рада, све једно да ли је реч о академском или административном, осим ако је лаичко. Без претходно спроведеног истраживања корупције у Србији, немогућ је рад на Националне стратегије за борбу против корупције. Како ћемо се борити против онога што нам је непознато? Лутајући као гуске у магли?

Анализом феноменологије и учесталости, уочава се појава која је нови, усавршени начин за стицање



противправне имовинске користи, која по начину и обиму може да збуни, па чак и да истраживање обустави, јер се нови појавни облик по неким карактеристикама не разликује од уобичајених појавних облика корупције,

б) Анализирати ефекте и реализацију претходне Стратегије.

в) Истражити појаву која је предмет Националне стратегије.

в-1) У оквиру истраживања посебну пажњу посветити корупцији у борби против корупције.

в-2) Посебан део посветити времену у коме није постојала Стратегија, као и разлозима који су произвели одсутност Стратегије.

г) Сачинити методолошки пројекат за израду нове Стратегије. Између осталих научних алата мора да садржи рокове, без икаквог условљавања; као и пројектни тим.

д) Требало би да је за ову намену ноторно, али имајући у виду стање друштва, потребно је дефинисати начела по којима ће се поступати приликом израде Стратегије. Начело интегритета, начело експертског приступа, начело методолошког приступа и начело јавности.

Ни један услов неопходан за израду нацрта Стратегије није испуњен!

## Транспарентност

Шта то беше „транспарентност“, питају се, ко год да су, званичници организатора овог сложеног, дуготрајног и екстремно важног поступка за борбу против корупције у Србији?

Знамо ли, колико поступак кошта, знамо ли ко је све и на који начин у њега укључен?

Каже се у народу: ко пита, рећи ће му се. Ми питали, али нам се не рече. Па да, помислићете, то се и очекивало од Министарства, али неће бити тако. Нису овај пут у питању наши органи, него страни!? Да, страни, Немачка организација за међународну сарадњу (ГИЗ). Лепо је то да наше организације мало одморе, а да им посао завршавају стране. Изгледа да се суочавамо са народном „бриго моја пређи на другога“. Међутим суочили смо се са народном „туђа рука свраб не чеше“. Па, да видимо како је то било.

Огласила се ГИЗ прилично надлежном за многа питања која нас занимају. Супер, помислили смо, али доживесмо разочарење. Транспарентност ту не станује. Ако је то, тек тако, онда и није трагично, али ако је неко свесно и са намером истиснуо транспарентност, онда то додатно повећава већ велики проблем.

Шта смо ГИЗ питали и шта је одговорио, погледајте у прилогу 1.

## ПРИЛОГ 1

### Преписка Кареја - ГИЗ

Мејл Кареје ГИЗ-у

Предмет: Молба за достављање информација и документације  
Национална стратегија за борбу против корупције у  
periodu од 2023. – 2028. godine

Poštovana gospođo Stanković,

Pre svega nadamo se da vas zatičemo u dobrom zdravlju i raspoloženju, kao i da ste Vi osoba kojoj se možemo obratiti u vezi sa GIZ-om. Ukoliko niste nadležni za odgovor, molimo Vas da naš mejl prenesete nadležnima, ili da nas obavestite kome da se obratimo.

Ukoliko ste nadležni, onda Vas molimo da nam kao organizaciji civilnog društva posvećenoj borbi protiv korupcije „Institut za istraživanje korupcije Kareja“, ujedno i članu Radne grupe za izradu teksta Nacrta Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2023. – 2028. godine, dostavite informaciju o učešće i ulozi koju GIZ ima u postupku izrade napred navedenog dokumenta, kao i odgovarajuću izvornu dokumentaciju.

Posebno Vas molimo da u informaciji o učešću i ulozi koju GIZ ima u postupku izrade napred navedenog dokumenta, kažete:

- Na koji način, od strane koga, sa kojim ciljem je GIZ angažovan u navedenom postupku, kao i koja su konkretna zaduženja GIZ-a bila?
- Da li je GIZ imao privilegovanu ulogu u postupku izrade teksta Nacrta Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu od 2023. – 2028. godine?

- Da li je učešće GIZ-a u postupku izrade teksta Nacrta Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu od 2023. – 2028. godine trebalo da bude garant ispunjenosti svih uslova za izradu Nacionalne strategije za stvarnu, a ne fiktivnu borbu protiv korupcije u Srbiji?
- Da li je GIZ putem svog posmatrača na sednicama radnih podgrupa, ili na drugi način, pratio da li se postupak izrade teksta Nacrta Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu od 2023. – 2028. godine, odvija u skladu sa pravilima struke (posebno metodologije istraživanja bezbednosnih pojava i kriminalistike), kao i u skladu sa opštim antikorupcijskim načelima?
- Da li je za GIZ važno da se sve aktivnosti u vezi sa napred navedenom izradom Nacrta Nacionalne strategije, obavljaju u skladu sa integritetom? Da li se na integritet pazilo, ili je prepušten učesnicima u projektu?
- Da li je GIZ uticao na rokove u postupku izrade teksta Nacrta Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu od 2023. – 2028. godine?
- Koja lica zaposlena u GIZ-u, ili lica koja je GIZ na drugi način angažovao, su imala učešće u postupku izrade teksta Nacrta Nacionalne strategije. Ko je bio posmatrač, ko je bio „koordinator posebnih podrupa“ a ko „lokalni ekspert“?
- Da li je, neko angažovan od strane GIZ-a i ko, pisao i / ili uređivao tekst Predloga Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu od 2023. – 2028. godine?

Na kraju, najvažnije:

- Da li bi i na koji način GIZ reagovao ako bi posumnjao ili utvrdio da je postupak izrade teksta Nacrta Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u periodu

od 2023. – 2028. godine protivan pravilima struke (metodologije istraživanja bezbednosnih pojava, kriminalistike, kao i drugih naučnih grana), da je sve bilo unapred sračunato da se zanemari najopasniji pojavni oblik korupcije i da je uticaj same korupcije na ceo postupak odlučan?

Molimo Vas da nam uz informaciju dostavite i sledeću dokumentaciju:

- Ugovor sa Ministarstvo pravde (ili drugim državnim organom RS) na osnovu koga je GIZ angažovan, ili drugi dokument koji je osnova za učešće GIZ-a u postupku izrade navedene Nacionalne strategije.
- Projektni dokument, uključujući narativni opis, predviđene projektne aktivnosti, rokove za realizaciju kao i budžet,
- Spisak učesnika (projektni tim),
- Ugovore zaključene sa učesnicima u projektu iz GIZ-a i / ili van GIZ-a a angažovani od strane GIZ-a,
- Dokumentaciju koja se odnosi na izbor učesnika u projektu ukoliko postoji, i to: odluku o pokretanju postupka izbora učesnika u projektu, kriterijumi za izbor učesnika, oglas za prijavu kandidata za učešće u projektu, prijave kandidata, dokument o selekciji tj. izboru kandidata. Ukoliko dokumentacija o izboru učesnika u projektu ne postoji, molimo Vas za obrazloženje o načinu na koji su angažovni učesnici u projektu,
- Izveštaje o učešću u projektu učesnika koju su u njemu sa strane GIZ-a učestvovali.

Molimo Vas za izvinjenje zbog velikog broja pitanja, sa nadom da ćete razumeti da je reč o negativnoj društvenoj pojavi koja jede preostalo zdravo tkivo Srbije, sa ozbiljnom pretnjom da društvo potpuno razori. Korupcija je toliko uznapredovala da je njeno

prisustvo i u samoj borbi protiv korupcije. To su razlozi koji nas teraju na maksimalnu pozornost.

Unapred Vam se zahvaljujemo na odgovorima.

Много antikoupcijskih pozdrava,

U Pančevu, 21.8.2023. godine

Siniša Janković

Institut za istraživanje korupcije Kareja

...

### **Мејл одговор ГИЗ-а**

Поштовани господине Јанковићу,

Хвала вам на интересовању и учешћу у процесу јавних консултација о Нацрту Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-28. и пратећем Акционом плану за 2023. и 2024. годину.

Као пружалац услуга у области међународне сарадње за одрживи развој и међународног образовног рада, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH је посвећен обликовању будућности која вреди живети широм света. У Србији ГИЗ већ више од 20 година спроводи пројекте које је наручило углавном немачко Савезно министарство за економску сарадњу и развој (БМЗ), на основу међувладиних споразума између Србије и Немачке.

Пројекат „Подршка јачању владавине права у Републици Србији“ је вишедонаторска акција коју суфинансирају Европска унија, Савезно министарство за економску сарадњу и развој Немачке (БМЗ) и Аустријска сарадња за развој (АДЦ) и реализују ГИЗ, Централна агенција за управљање пројектима (ЦПМА) из Литваније, Аустријска развојна агенција (АДА) из Аустрије и Организација за безбедност и

сарадњу, Мисија у Србији. Општи циљ објекта је да допринесе испуњавању обавеза Републике Србије које произилазе из поглавља 23 – Правосуђе и основна права, у складу са правним тековинама ЕУ, а специфичан циљ је да допринесе постизању привремених мерила у кључне области поглавља 23, у областима заштите основних права и борбе против корупције, кроз техничку помоћ и саветовање о најбољој пракси земаља чланица ЕУ.

ГИЗ подржава процес израде Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-28 и пратећег Акционог плана за 2023. и 2024. заједно са нашим партнерима из ЦПМА, Литванија, кроз саветодавне услуге о ацквис-у ЕУ и најбољим праксама земаља чланица. као и кроз омогућавање свих састанака радних подгрупа и радне групе.

Желели бисмо да нагласимо да је наш мандат овим стриктно ограничен на саветодавну/фасилитаторску улогу.

Имајући у виду нашу улогу, која је као што је већ поменута саветодавна, нажалост нисмо у могућности да директно одговоримо на нека ваша питања због наших уговорних обавеза са наручиоцима. Што се тиче уговора са особљем и консултантских услуга, није нам дозвољено да јавно износимо информације о процесима, индивидуалним одговорностима, интерним извештајима итд. у складу са српским и немачким законодавством које штити личне податке.

Као компанија у јавном власништву, ми смо предмет ревизије немачког Савезног ревизорског суда како бисмо осигурали да су испоштоване све законске одредбе и интерна правила.

Надамо се да смо овим информацијама одговорили на ваша питања.

Молимо Вас да Ваше коментаре и питања на Нацрт Националне стратегије за борбу против корупције за период 2023-2028 и пратећи Акциони план за 2023. и 2024. годину упутите Министарству правде, Београд, Немањина 22-26.

Уколико сте заинтересовани за даље активности Акције посетите нашу веб страницу <https://www.euzatebe.rs/rs/projekti/eu-za-borbu-protiv-korupcije-i-za-osnovna-prava> или контактирајте нашу Комисију странке.

Срдачан поздрав,

Јелена Станковић



## **ЗАКЉУЧАК**

Закључак има само једну реченицу, али пре ње, послужићемо се цитатом из ГРЕКО извештаја: „Овај Алтернативни документ оцењује ефикасност оквира који постоји у Србији за спречавање корупције међу лицима на највишим извршним функцијама.“

Борба против корупције у Србији је корумпирана.

## PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE



**Miroslav Mijatović**

## **DOPUNA NACIONALNE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE**

***SA PREDLOGOM AKCIONOG PLANA ZA OBLAST ZAŠTITE  
ŽIVOTNE SREDINE***

Građani Srbije trpe veliku štetu nerešavanjem pitanja životne sredine. Loše antikorupcijske politike u zaštiti životne sredine direktno utiču i na loš kvalitet života i zdravlja građana. Srbija još nije otvorila Poglavlje 27 koje se tiče ispunjenja ekoloških standarda Evropske Unije, a Izveštaji o napretku govore i da se malo toga uradilo u Poglavlju 23 po pitanju antikorupcijskih politika. Projekcija predviđa veliki uspon ekoloških troškova u periodu prenošenja i implementacije evropske regulative u domaće zakonodavstvo, što bi automatski značilo veliki udar na domaću privredu i domaćinstva, jer privredi umanjuje konkurentnost, a domaćinstva finansijski iscrpljuje. Kako bi se predupredila ovakva situacija, postojeća sredstva svrsishodno trošila i pronašla nedostajuća za primenu ekoloških standarda EU, potrebno je značajnu pažnju posvetiti otkrivanju i suzbijanju pojava korupcije u oblasti zaštite životne sredine. Da bi se predupredili eventualni koruptivni rizici treba dodatno obezbediti transparentnost javne potrošnje u cilju zaštite životne sredine, ali i obezbediti značajna dodatna sredstva za primenu evropskih ekoloških standarda.

Istražujući koruptivne prakse u zaštiti životne sredine predhodnih godina Podrinjski anti korupcijski tim – PAKT i Koalicija organizacija protiv korupcije u životnoj sredini konstatovali su sledeće probleme:

- Godišnje se na nivou Republike prikupi 11,3 milijarde dinara od ekoloških taksi i naknada, a potom se za zaštitu životne sredine „vraća“ 7,9 milijardi. Fiskalni savet procenjuje da Srbija ukoliko želi evropske standarde u zaštiti životne sredine

mora svake godine izdvajanja za ekologiju da uvećava za 59 milijardi dinara ili oko 500 miliona evra;

- Kroz „eko“-naknade je u poslednjih 9 godina naplaćeno oko 500 miliona evra više, nego što je potrošeno na aktivnosti zaštite životne sredine, i to oko 300 miliona evra iz republičkog i oko 200 miliona iz budžeta lokalnih samouprava;
- Na godišnjem nivou, Srbija gubi minimalno 100 miliona evra zbog nekontrolisane i nelegalne eksploatacije šljunka i peska iz rečnih korita i poljoprivrednog zemljišta;
- U oblasti krivičnog prava, u kojoj su kodifikovana brojna krivična dela protiv životne sredine i zdravlja uočljiv je zanemarljiv broj postupaka koji se vode protiv izvršilaca- pri čemu se takvi procesi po pravilu završavaju nagodbama tužilaštava i okrivljenih, bez ikakve krivičnopravne sankcije po okrivljene. Skromna praksa u oblasti ekološkog kriminaliteta pokazala je da sudovi organizaciono nisu osposobljeni za efikasno sprovođenje krivičnih postupaka sa elementom životne sredine. Koalicija organizacija protiv korupcije u životnoj sredini podnela je u poslednje dve godine 14 krivičnih prijava, od kojih su za sada istrage pokrenute u samo tri slučaja, dok je jedan od njih sudski okončan nagodbom okrivljenog sa Tužilaštvom.

***Elementi korupcije jasno se uočavaju na planu zaštite životne sredine iz razloga jer se u ovoj oblasti očekuju investicije veoma velikih vrednosti.***

Nakon dvogodišnjeg istraživanja, PAKT i Koalicija organizacija protiv korupcije u životnoj sredini predlažu dopunu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije sa razrađenim Akcionim planom za oblast zaštite životne sredine.

Predloženi akcioni plan je rađen u zadatom formatu sa brojem kolona koje odgovaraju duplo većem od formata ove publikacije. Zbog toga predloženi akcioni plan biće urađen kao aneks uz ovu publikaciju.

## O korupciji i antikorupciji

Svaka institucija ima legitimitet tj. uređen normativni okvir i legalitet, društvenu funkciju/nadležnost zarad koje je osnovana iz čega proizilazi nadležnost institucije. Narušavanjem ova dva principa ili jednog od njih, urušava se integritet institucije tako što se urušava njena unutrašnja organizacija, upravljačka i kadrovska struktura, komunikacija, tehničko-tehnološka i materijalno-finansijska komponenta, te odnosi sa okruženjem gde centralno mesto pripada klijentima, korisnicima usluga institucije, odnosno državi ili društvu koji su osnovali instituciju.



Iz tog razloga ćemo predstaviti pojam održivost institucije, meru usklađenosti struktura i funkcija institucije od koje zavisi integritet jedne institucije. Održivost institucije postoji tamo gde postoji sklad između:

- Interesa, potreba i prava pripadnika institucije sa njenom strukturom – interna održivost,
- Interesa, potreba i prava klijenata institucije sa njenom strukturom – eksterna održivost,
- Interesa, potreba i prava društvnog sistema sa njenom strukturom – sistemska održivost

Naslonjeno na ovako sagledavanje institucija i njihove funkcije i održivosti pod korupcijom ćemo smatrati “stanje neodrživosti institucija u javnom, privatnom i civilnom sektoru usled koje u (zaposleni i rukovodioci) i oko (klijenti – pravna i fizička lica) institucije kao reakcija na takvo stanje nastaju devijacije, kako one koja idu u pravcu (re)institucionalizacije - integriteta, tako i ona koja se manifestuju u zloupotrebi resursa, prava i uticaja zarad interesa pojedinca ili/i grupe”.

Reakcija na stanje neodrživosti institucije može biti dvojaka. S jedne strane, u formi korupcije, a s druge, reakcija na stanje neodrživosti može da se javi u obliku potrebe za inovacijom koja ima za cilj jačanja integriteta institucije.

Za koncept planova integriteta, odnosno razumevanje koncepta rizika za nastanak korupcije ili narušavanje integriteta važno je da se zna da korupcija kao devijacija predstavlja anomijisku razmenu materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više osoba. »Anomijiska razmena« je razmena materijalnih dobara, prava i interesa između dve

ili više strana pri kojoj se kršenje etičkih, profesionalnih i pravnih normi.

Korupcija kao devijacija ima tri nivoa. Prvi nivo je latentna korupcija – korupcija ugleda i običaja. Motivacija oba aktera je neinstrumentalne prirode ili, kako bi se to veberovskim rečnikom reklo, korupcija iza koje stoji tradicionalno ili emocionalno delanje. U osnovi ove forme korupcije nalazi se antropološki model darivanja, jer se koruptivni medijum doživljava kao poklon, odnosno dar. Darivanje je u funkciji poštovanja običaja. Inicijator u latentnoj korupciji je koruptor. Primetno je da ne postoji uvek saglasnost/volja oba aktera, koruptora i korumpiranog da se stupi u korupciju. Drugi nivo je manifestna korupcija - korupcija interesa i moći. U ovom slučaju motivacija obe strane je ciljno racionalna, uz jasno izraženu saglasnosti aktera da se na anomijski način razmene materijalna sredstva, prava i interesi. Koruptivni mediji se doživljava kao naknada/cena za učinjeno delo. Pojavne forme manifestne korupcije su: jedan na jedan – reaktivna korupcija i klika (više aktera) - sistemska korupcija.

Kako ćemo da prepoznamo koruptivni oblik institucije? Koruptivno rizičnu instituciju najčešće karakteriše: dominacija neformalnog sistema regulacije prava i obaveza pripadnika institucija nad formalnim; dominacija principa moći, statusa i ugleda nad stručnošću, procedurom, profesionalnošću; nepostojanje kriterijuma evaluacije učinka; personalizacija odnosa – položaj u koruptivnoj instituciji zavisi od volje nadređenog i odnosa podređenog prema njemu; oligarhijska distribucija upravljanja koja se ogleda u napoleonizmu, koji glasi »moć odozgo, potčinjenost odozgo«; nastajanje lančanih klika i klanova.



Na putu stvaranja institucija kojom vlada integritet, odnosno koje je održiva, nalazi se instrumenti “izlečenja” - antikorupcija, tj. postojanje normativnih akata, institucionalnih mehanizama, kadrovskih kapaciteta i kompeticija koji posredno ili/i neposredno na efektivan i efikasan način doprinose:

- Dijagnostikovanju korupcije,
  - Sankcionisanju korupcije,
  - Prevenciji korupcije kao pojave,
  - Razvijanju (novih) antikoruptivnih normi, mehanizama, kapaciteta i kompeticija<sup>12</sup>
- Borbu protiv korupcija ćemo prikazati kroz formulu<sup>13</sup>:

ANTIKORUPCIJA= INTEGRITET+RESURSI+UTICAJ/REZULTAT
---

Reč „integritet“, koji je izveden iz latinskog pojma *integritas*, znači „netaknut, uspravan i pouzdan. Sinonimi za integritet su čestitost, celovitost i usklađenost, profesionalna odgovornost, postupanje motivisano poštovanjem moralnih principa, postupanje u cilju sprečavanja i umanjenja rizika da se javna ovlašćenja obavljaju suprotno svrsi zbog kojih su ustanovljena i ukazivanje na neetična ponašanja u skladu sa etičkim standardima i zakonom.

Za potrebe ovog priručnika, odnosno bolje razumevanje koncepta planova integriteta pod integritetom ćemo

---

<sup>12</sup> Zoran Gavrilović i drugi (2014), Borba protiv korupcije u Srbiji – Alternativni izveštaj, Biro za društvena istraživanja, Beograd

<sup>13</sup> Zoran Gavrilović i drugi (2014), Borba protiv korupcije u Srbiji – Alternativni izveštaj, Biro za društvena istraživanja, Beograd

poimati “kontinuirano i dosledno poštovanje zakona, procedura, odnosno profesionalnih etičkih standarda i pravila struke čime se postiže izvesnost i predvidivost ponašaja u pogledu ostvarivanja funkcija i nadležnosti institucije kroz jačanje:

- Institucionalnog integriteta, koji podrazumeva funkcionisanje institucije u skladu sa zakonom, internim procedurama na transparentan, odgovoran, efikasan i etičan način u funkciji ostvarivanja prava, interesa i potreba kako korisnika servisa institucije, tako i onih koji omogućavaju funkcionisanje institucije.
- Normativnog integriteta koji, podrazumeva izradu normativnih akata u skladu sa potrebama, interesima i prioritetima, odnosno vrednostima u participativnom procesu koji je transparentan, regulisanog sukoba interesa i bez diskrecinog odlučivanja.
- Profesionalnog integriteta, koji obuhvata povinovanje pripadnika profesije standardima struke i etičkim vrednostima/principima profesije, odnosno da se pre svega kroz profesionalno udruženje i sa kolegama iz profesije bori za očuvanje i unapređenje integriteta profesije i u društvu.
- Građanskog integriteta, koji podrazumeva spremnost građanina da svoja prava i interese definišu i ostvaruju u skladu sa zakonima i etičkim standardima, odnosno spremnost građanina da se

sam ili solidarno bori za očuvanje i promociju svih formi integriteta<sup>14</sup>.

U antikorupcijske resurse se ubrajaju: materijalna i tehnološka sredstva, zakoni, podzakonski akti, instrumenti etičkog upravljanja (kodeksi, povelje, deklaracije ...), prakse, znanja, veštine i kadrovi. Oni su neophodni, ali ne i dovoljna sredstva za borbu protiv korupcije. Neretko postojanje antikorupcijskih resursa predstavlja svojevrsno antikorupcijsko „Potemkinovo selo“, iz razloga, jer ne postoje pozitivni rezultati i uticaji na borbu protiv korupcije, odnosno jačanje integriteta kao ambijenta u najširem smislu te reči koji smanjuje rizik za nastanak korupcije. Tako smo došli do uticaja, odnosno rezultata u borbi protiv korupcije kao varijabli u našoj definiciji antikorupcije.

Uticaj ili rezultat je naučno verifikovana promena na polju smanjenja korupcije, odnosno sprečavanja mogućnosti da ona nastane, a koja je plod primene antikorupcijske strategije, politike, zakona, aktivnosti bilo kojeg aktera na polju borbe protiv korupcije.

Za kraj uvodnog dela od posebnog značaja je naglasiti značaj integriteta borbe protiv korupcije. To znači da kreiranje antikorupcijskih resursa, njihova primena, ali i evaluacija primene mora nastati i/ili biti realizovana u ambijentu institucionalnog, normativnog, profesionalnog i građanskog integriteta. Takođe, to podrazumeva da je to proces u kojem postoji transparentnost i participativnost procesa, regulisan sukob interesa, sprečena kumulacija

---

<sup>14</sup> Zoran Gavrilović i drugi (2014), Borba protiv korupcije u Srbiji – Alternativni izveštaj, Biro za društvena istraživanja, Beograd

funkcija, regulisano diskreciono odlučivanje i zaštita uzbinjivača.

Sve napred navedeno predstavlja primenu principa antikorupcijskog integriteta:

- ◆ Razvojnost - sprovođenje borbe protiv korupcije se vrši uz poštovanje Ustava, zakona i ljudskih prava, a u funkciji demokratskog razvoja društva, slobodnog tržišta, vladavine prava i društvene uključenosti;

- ◆ Inovativnost – U borbi protiv korupcije će se tragati za inovativnim i održivim modelima borbe protiv korupcije zasnovanim na naučnim dostignućima i verifikovanim praksama;

- ◆ Participativnost – u proces izrade, implementacije i monitoringa borbe protiv korupcije moraju biti na efektivan način uključeni svi relevantni akteri iz javnog, privatnog i civilnog sektora

- ◆ Transfer znanja – učesnici u borbi protiv korupcije će svoja znanja i iskustva učiniti dostupnim svakome ko takvu vrstu znanja i/ili iskustva zatraži, posebno ako za to interes ukaže država;

- ◆ Merljivost – obezbediti monitoring borbe protiv korupcije na način da se poštuju epistemološki principi: objektivnost, opštost, preciznost, proverivost;

- ◆ Motivisanost – obezbediti efektivne mehanizme nagrađivanja i sankcionisanja za učesnike u procesu realizacije antikorupcijskih politika;

- ◆ Integritet – nadležna atikorupcijska tela, kao i zaposleni u njima, tj. svi koji se opredele za borbu protiv korupcije, ne smeju svojim ponašanjem da ugroze poverenje u borbu protiv korupcije ili da ostvare bilo kakvu ličnu korist koja nije u skladu sa zakonom ili etičkim

principima profesije kojoj pripadaju. Takođe, borci protiv korupcije treba da bezinteresno i prema unapred definisanim procedurama postupaju u izboru koje će slučajeve istražiti ili/i pružiti potrebnu podršku žrtvama korupcije. Na taj način će stvoriti uverenje da su svi oni koji su žrtva korupcije jednako tretirani i podržaveni, odnosno da nisu ni na koji način diskriminirani;

- ◆ Kumulativnost – svi postojeći mehanizmi borbe protiv korupcije će biti evaluirani na objektivni, stručan i nezavisan način, a verifikovna iskustva i prakse će nastaviti da se koriste;

- ◆ Multisektorski pristup - svi sektori društva imaju jednaku odgovornost u borbi protiv korupcije, jer borba protiv korupcije samo u jednom ili nekoliko sektora nije garant održive borbe protiv korupcije u društvu koje ima sistemsku korupciju;

- ◆ Sprovodivost – svaka antikorupcijska strategija, politika ili mera mora imati potrebne resurse i nadležnosti za sprovođenje mehanizama sankcionisanja za neispunjavanje i/ili manjak rezultata u borbi protiv korupcije.

## Садржај

Сажетак .....	7
Писмо читатељки и читаоцу бр. 4 .....	8
Значај Стратегије .....	9
Уводне напомене .....	10
Рад Радне групе за израду текста Нацрта Стратегије .....	13
Алтернативне активности.....	18
Дневничке белешке са састанака Радне групе .....	19
Зашто сматрамо да предложена Стратегија није добра?.....	23
Обим корупције у Србији .....	25
Моћ политичке корупције у Србији .....	29
Ко је ГРЕКО, а ко ЛНИФ? .....	29
Издвојено мишљење Сенише Јанковића .....	31
Јавна расправа о предлогу Стратегије .....	34
Алтернативна јавна расправа .....	37
Шта је требало учинити, а није учињено? .....	40
Транспарентност .....	42
ПРИЛОГ 1 Преписка Кареја – ГИЗ .....	43
Закључак .....	49
Допуна Стратегије за предлогом Акционог плана за област заштите животне средине .....	50
О корупцији и антикорупцији .....	54

Синиша Јанковић  
Мирослав Мијатовић  
Зоран Гавриловић

**АЛТЕРНАТИВНИ ПРИСТУП  
ИЗРАДИ НАЦРТА НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ  
ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ  
ЗА ПЕРИОД ОД 2023. – 2028. ГОДИНЕ**

Прво издање - бесплатан примерак

Издавач:  
Удружење грађана  
Институт за истраживање корупције Кареја  
[nvo.kareja@gmail.com](mailto:nvo.kareja@gmail.com)

За издавача:  
Синиша Јанковић

Уредник:  
Синиша Јанковић

Дизајн  
Ирена Станковић

Штампа  
Street Copy  
Панчево  
Тираж 30 примерака

Панчево  
2023.

*Copyright © 2023 [Синиша Јанковић]. All Rights Reserved/Сва права  
задржана.*

