



Правосуђе у борби против корупције
- главни налази истраживања и препоруке -

Транспарентност – Србија
Београд
Јануар 2013

Напомена издавача:

Ова електронска публикација припремљена је на српском и енглеском језику у оквиру пројекта *Правосуђе у борби против корупције*, који је спровела организација Транспарентност – Србија у сарадњи са Друштвом судија Србије, захваљујући донацији амбасаде Краљевине Норвешке у Србији. Издавач се овом приликом захваљује донатору и напомиње да изнети налази и ставови не морају представљати ставове донатора, већ аутора и организација које су спроводиле пројекат.

Садржај

Правосуђе у борби против корупције	1
- главни налази истраживања и препоруке -	1
Сажетак	5
Предлог мера које би се могле предузети на побољшању правног оквира за суђења кривичних дела корупције:	13
Уводне напомене о пројекту и методологији.....	15
О пројекту	15
Методологија истраживања и прикупљене информације.....	15
Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције - структура, независност, одговорност.....	19
Увод.....	19
У каквим условима је правосуђе дочекало „реформисање реформе“?	20
Увод.....	20
Структура система	20
Ресурси	21
Сталност и независност	24
Прописи.....	25
Пракса	27
Тужилаштво и МУП – прописи	31
Пракса	33
Транспарентност рада и одговорност, као механизам у борби против корупције унутар правосуђа и полиције	36
Одговорност.....	38
Заштита интегритета судија, тужилаца и припадника МУП-а.....	42
Процесуирање корупције	45
Улога правосуђа у борби против корупције.....	49
Дефиниција, правни оквир и органи	49
Јавна тужилаштва у антикорупцијским предметима	52
Јавна тужилаштва.....	74
Главни закључци и препоруке	74
Основни налази о поступању судова у случајевима корупције	76
Основни налази	76
Закључци и препоруке.....	77
Предлог мера које би се могле предузети на побољшању правног оквира за суђења кривичних дела корупције:	78
Поступање прекршајних судова у вези са применом превентивних антикорупцијских закона	79
Укупна статистика	79
Закон о слободном приступу информацијама.....	81
Закон о буџетском систему	83
Закон о јавним набавкама.....	84
Закон о финансирању политичких странака	87
Учинак прекршајних судова	87
Закон о Агенцији за борбу против корупције	89
Главни закључци и препоруке за могућа решења	90
Јавност рада правосудних институција	93

Увод.....	93
Привредни судови.....	94
Основни судови.....	95
Виши судови.....	99
Апелациони судови и ВКС.....	101
Прекршајни судови.....	101
Јавна тужилаштва.....	103
Квалитет информатора о раду.....	103
Подаци на сајтовима других институција.....	104
Јавност рада – главни закључци и препоруке.....	105
Правосуђе и превенција корупције: планови интегритета и Национална стратегија за борбу против корупције.....	106
Планови интегритета.....	106
Законска обавеза.....	106
Смернице.....	108
Рад на плановима.....	109
Национална стратегија за борбу против корупције.....	112
Обавезе из Стратегије и Акционог плана.....	112
Анализа спровођења за 2011. годину.....	114
Извештаји за 2012. годину.....	115
Главни налази и препоруке у вези са плановима интегритета и спровођењем антикорупцијске стратегије.....	120
Упоредно истраживање спровођења мера у борби против корупције као и улози и положају судија у борби против корупције.....	122
Анекс.....	132
Предлози за пет амандмана на Кривични Законик Републике Србије у циљу ефикаснијег сузбијања корупције.....	132

Сажетак

Кључни налази и препоруке пројекта су представљени на конференцији за штампу у београдском Медија центру, 30. јануара 2013. То су учинили проф. Владимир Гоати, председник организације Транспаретност – Србија, г. Немања Ненадић, програмски директор те организације и г. Омер Хациомеровић, судија Апелационог суда у Београду и потпредседник Друштва судија Србије. Пројекат „Правосуђе против корупције“ спроводиле су ове две организације уз подршку амбасаде Краљевине Норвешке у Србији.

Циљ пројекта био је да се утврде резултати реформисаног правосуђа у борби против корупције, у примени превентивних антикорупцијских прописа, да се увиде слабости у систему и да се препоруче решења која би помогла да се те слабости превазиђу. Партнерске организација су спровеле темељну анализу правног оквира који се односи на рад правосуђа у борби против корупције. Нагласак истраживања је био на поступању тужилаштва и судова у предметима коруптивних кривичних дела, поступању прекршајних судова у случају кршења превентивних антикорупцијских закона, поступању тужилаштва и судова у вези са спровођењем њихових дужности из антикорупцијске стратегије и у области јавности рада. Такође, истраживање садржи и компаративну анализу правног оквира и поступања правосудних органа у неколико земаља.

Општи оквир рада правосуђа

У 2010. и 2011. години, које су биле у фокусу овог истраживања, правосуђе у Србији је било оптерећено бројним проблемима. Цела правосудна мрежа је реорганизована (мањи број судова и тужилаштва, успостављање апелационих судова итд.), што би представљало озбиљан изазов за ове институције, све и да није било других проблема. Реформа је обухватила и „општи избор“ свих судија и тужилаца, који је спроведен на нетранспарентан начин и уз утицај политичара. Ти проблеми су само делимично решени у другој половини 2012. године. Осим тога, правосуђе се већ дуже време суочава и са другим проблемима као што су велики број нерешених случајева из ранијих година и низак ниво поверења у јавности. Правосудни органи су често, било с правом или не, на удару јавности због неефикасности у процесуирању корупције, али и других предмета. Механизми који би требало да обезбеде одговорност судија и јавних тужилаца, као и вредновање квалитета њиховог рада нису били делотворни у посматраном периоду.

Планови интегритета и Национална стратегија за борбу против корупције

Израда планова интегритета обавеза је предвиђена Законом о Агенцији за борбу против корупције. Рок за израду планова интегритета свих институција, укључујући и институције правосудног система је био 31. децембар 2012. године. Агенција крајем године рок продужила до 31. марта 2013. године. Према подацима из октобра

2012. године одлуку о приступању изради донело је 119 органа од укупно 238 колико их има у систему правосуђа (укључујући све судове, тужилаштва, ресорно министарство и дирекције и управе, правосудну академију, казнено-поправне заводе, затворе и затворску болницу).

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописано је да су сви органи дужни да Агенцији доставе кварталне извештаје о спровођењу препорука предвиђених Стратегијом. Правосудни органи (као и већина других органа власти) извештавали су Агенцију само на њен захтев. И поред тога што су неке од препорука из Стратегије и мера из Акционог плана за њено спровођење лоше формулисане, извештаји остављају мало простора за уверење да су правосудни органи посвећени испуњавању ових обавеза. Поред надзора који врши Агенција, потребно је установити интерни механизам за праћење испуњености обавеза из Стратегије и Акционог плана.

Јавност рада

Већина правосудних институција није довољно активна у погледу проактивног објављивања података о свом раду. То је нарочито забрињавајуће у ситуацијама **када се не поштују законске обавезе**, попут објављивања информатора о раду. очигледно је да би **проблем израде информатора о раду могао да буде у највећој мери решен израдом типских докумената који би били истоветни за све судове или тужилаштва истог ранга**, а који би се могао допунити специфичним подацима за сваку од институција. Информаторе о раду објавило је 65% основних судова, 88 % виших судова, 100 % апелационих судова, 100 % прекршајних судова, 94 % привредних судова, 12 % основних тужилаштава, 19 % виших тужилаштава и 50 % апелационих тужилаштва.

Годишње извештаје о раду објавило је 24 % основних судова, 58 % виших судова, 75 % апелационих судова, 100 % прекршајних судова, 100% привредних судов, 0 % основних тужилаштава, 4 % виших тужилаштава и 0 % апелационих тужилаштва.

Питање **интернет страница није на системски начин решено**. Будући да постоје **велика одступања по врсти докумената и других информација које се на презентацијама могу наћи и преузети**, као и у погледу праксе ажурирања података, очигледно је **потребно ову материју уредити актима ВСС и ДВТ**, кроз препоруке или пак на основу овлашћења које би требало прописати у релевантним прописима.

Информације објављене на интернет страницама судова и тужилаштава могу да послуже у неким случајевима као основ за даља истраживања и закључке. Међутим, **пошто се статистички подаци не групишу на начин који омогућава поређење по теми на коју се поједини поступци односе**, није могуће донети јасније закључке у погледу учинка појединих институција на плану борбе против корупције. Не постоји пракса објављивања информација о мерама које су предузете на плану превенције корупције (нпр. спровођење мера из антикорупцијске стратегије, увођење планова интегритета), осим спорадично.

Судски портал не омогућава преглед података по групама предмета, **осим код Привредних судова**. Такође, методологија по којој се воде статистике полиције,

тужилаштава и судова није јединствена. Објављене одлуке о избору судија и тужилаца не садрже образложења на основу којих би јавност могла да суди о начину примене прописаних критеријума.

Не постоји пракса објављивања информација о представкама и поступцима који се воде за утврђивање одговорности носилаца правосудних функција због кршења прописа или етичког кодекса. Не постоји пракса објављивања на интернету одлука тужилаштва и судова, чак ни у случајевима који су побудили велико интересовање у јавности.

Због свега тога је неопходно уједначити начин вођења евиданција о предметима, омогућити претрагу поступања правосудних институција по областима, који уређују објављивање података о вредновању рада судија и тужилаца, приликом њиховог избора и периодичног испитивања, поступања у случају утврђивања одговорности и праксе поступања у предметима гоњења корупције. На ова питања мора се обратити пажња и у процесу израде нове Стратегије реформе правосуђа, који је у току, увођењем транспарентности као једног од кључних начела реформе.

Интернет презентације има: 73 % основних судова, 81 % виших судова, 100 % апелационих судова, 15 % прекршајних судова, 100 % привредних судова, 9 % основних тужилаштва, 12 % виших тужилаштва и 50 % апелационих тужилаштва.

Делимични подаци о оптерећености појединих институција указују на велике диспропорције, како по подручјима које судови/тужилаштва покривају тако и по нивоу правосудних институција (основни/виши/апелациони), што даље указује на потребу да се преиспитају параметри на основу којих је одређен актуелни број судија и тужилаца.

Прекршајно санкционисање

Постоји веома мали број покренутих случајева за кршење антикорупцијских закона. Чак и када су случајеви покренути, поступци трају дуго и често се дешава да наступи застарелост. Због тога циљ ових прописа, да одврате од повреде, није постигнут. У претходне две године (2010 и 2011) било је мање од 200 случајева у вези кршења одредби антикоруптивних прописа покренутих пред прекршајним судовима у Србији. Углавном су то били случајеви кршења одредби Закона о слободном приступу информацијама, Закона о Агенцији за борбу против корупције, Закона о јавним набавкама, Закона о буџетском систему и Закона о финансирању политичких странака. Посебан проблем постоји са Законом о слободном приступу информацијама - тело овлашћено за покретање прекршајног случај (Управна инспекција у Министарству државне управе) је преоптерећено и недовољно стимулирано за рад на овом пољу. Сличан проблем постоји и у вези са Законом о јавним набавкама, али требало би да буде превазиђен уз примену новог Закона (април 2013), у случају да средства за спровођење овог закона буду обезбеђена.

Примери случајева прекршаја из области јавних набавки у претходном периоду:

- Повреда начела једнакости понуђача било је обухваћено у само два прекршајна поступка

- Само 16 поступака односи се на случајеве у којима је јавна набавка започета иако није била планирана или иако нису била обезбеђена средства за њено спровођење.
- Само 2 поступка односи се на повреду члана 7, о набавкама које су изузете из примене Закона
- Само 6 поступака се непосредно односи на повреду спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива
- Само 7 поступака односи се на објављивање и садржај појединих врста одлука у јавним набавкама
- Свега четири случаја односи се на повреде одредаба у вези са поднетим захтевом за заштиту права
- Само један случај се односи на неподношење Управи за јавне набавке годишњег извештаја од око 9000 таквих случајева
- С друге стране, највећи број поступака (42), мада и даље изузетно мали, односи се на повреду одредаба о избору врсте поступка јавне набавке, то јест повреду члана 20. Закона

Кад је реч о Закону о буџетском систему, проблем је пре свега у малобројности буџетске инспекције, непостојању локалних буџетских инспекција и немогућности ДРИ да покрије све буџетске кориснике својим проверама. У области примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, релативно мали број случајева вођења прекршајног поступка, осим брзог наступања застарелости и објективним тешкоћама да се дође до појединих података, лежи и у толеранцији коју је Агенција током 2011. неоправдано показала према неким прекршајима (нпр. пропуштање фирми у власништву функционера да извеште о учешћу у поступку јавне набавке). Током 2012. донете су три пресуде прекршајних судова против функционера а у вези са питањима сукоба интереса.

Додатне проблеме у овој области предствља и недовољна мотивисаност оштећених и јавних тужилаца да покрену прекршајне поступке, непостојање заштите узбуњивача и са тим повезано одсуство санкционисања (дисциплинског или каквог другог) службеника који у свом раду приметите да је почињен неки прекршај али не предузму мере да се покрене поступак.

Кључне препоруке у овој области су доношење новог Закона о прекршајима, измена прописа како би се прецизирала одговорност због непокретања прекршајних поступака, измена прописа који одређују овлашћене органе за надзор над спровођењем појединих закона и обезбедити ресурсе за овај вид контроле, потребно је донети Закон о заштити узбуњивача и систематски објављивати податке о вођењу прекршајних поступака из ових области.

Привредни судови

Иако не постоје свеобухватни статистички подаци о поступању привредних судова у поступцима у вези са применом Закона о јавним набавкама, доступни подаци указују да је број оваквих предмета изузетно мали.

У истраживању поступања привредних судова у предметима који се односе на спровођење антикорупцијских прописа, наишли смо на препреку. Привредни судови имају програм за аутоматско вођење предмета, који омогућава претрагу која је

развијенија него у случају судова опште надлежности. Међутим, у оквиру те претраге није могуће извући аутоматски статистику која би се односила на примену појединих прописа. На приме, поступци који се воде ради оглашавања ништавости уговора се приказују збирно и не постоје додатни критеријуми према којима би било могуће направити листу предмета, према критеријуму „уговор о јавној набавци“ или било ком другом. Исти је случај и по питању накнаде штете (не постоји могућност сортирања према томе да ли је реч о штети због кршења уговора о јавним набавкама или због кршења неког другог уговора).

Међутим, и поред тога, очигледно је да је број случајева у којима су привредни судови поступали по овом основу био веома мали, односно, да је број случајева из области јавних набавки, као најважнијег антикоруптивног закона чије кршење може да буде предмет разматрања ове врсте судова био у огромној несразмери са бројем случајева које је требало водити. Тако смо, од привредних судова из Сомбора, Ужица, Сремске Митровице, Лесковца, Суботице, Чачка и Краљева добили обавештење да таквих предмета у посматраном периоду није било. С друге стране, од панчевачког привредног суда добили смо два таква предмета, од крагујевачког један а од београдског (методом случајног отварања) три предмета који се односе на накнаду штете због кршења Закона о јавним набавкама.

Због тога се као главни закључак несумњиво намеће чињеница да се одредбе Закона о јавним набавкама према којима је **ништав сваки уговор о јавној набавци који је закључен супротно одредбама тог закона** и одредбе Закона о облигационим односима, према којима ништавост може да истиче свако, **недовољно примењују у пракси**. Верујемо да ће овај проблем бити делимично решен применом решења из новог Закона о јавним набавкама, која у погледу **ништавости уговора дају овлашћења Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки**, као органу који има непосредна сазнања о многим случајевима кршења закона.

Међутим, очигледно је да постоје и многе друге препреке на путу заштите јавног интереса и остваривању појединачних интереса учесника у поступцима јавних набавки. Пре свега, то су **високе судске таксе и таксе које се морају платити ради покретања поступка заштите права**. Други проблем је очигледна **незаинтересованост наручилаца** да чак и у случајевима када је очигледно повређен закон **покрећу поступке за оглашавање ништавости уговора**, будући да су проблематичне набавке најчешће већ реализоване и недостављање података о разлозима за покретање таквог поступка јавним правобранилаштвима. Трећи проблем је **незаинтересованост понуђача да своја права за накнаду штете остварују на суду**, било зато што немају капацитета да воде такве спорове (нпр. мале фирме), због тога што не желе да се замерају потенцијалним пословним партнерима из органа власти или зато што не могу да докажу да је посао са државним органима требало да добију баш они, а не нека друга фирма чија су права прекршена у нерегуларној набавци. Посебан проблем представља то што се **наручиоци недовољно користе својим правом** да кроз тужбу или кроз активирање механизма финансијског обезбеђења за добро обављање посла умање штету до које је дошло услед тога што уговор о јавној набавци није реализован на предвиђени начин и у предвиђеним роковима.

Решење за ове проблеме треба тражити у реформи система јавних набавки, и **утврђивања одговорности наручилаца и органа који над њима врше надзор**, као и јавних правобранилаштава, да **правовремено покрећу поступке ради заштите јавног интереса**, али и кроз **омогућавање другима** (нпр. заинтересованим организацијама цивилног друштва) да **покрећу такве поступке** уколико државни органи пропусте да обаве свој посао. Кад је пак реч о самим привредним судовима, било би од велике користи уколико би се водила **посебна статистика о предметима који су у вези са јавним набавкама**, како би се и овај аспект примене закона лакше могао пратити.

Јавна тужилаштва у антикорупцијским предметима

У две посматране године до тужилаштва је стигло готово **13.000 таквих пријава (око 17 по дану)**, а у раду су из ранијих година имали преко 5000 пријава. У исто време, тужилаштво је на овај или онај начин **одлучило о нешто мање од половине тог броја – 6290** док чак **77,8% кривичних пријава буде одбачено**.

Далеко највећи број кривичних пријава у овој групи кривичних дела односи се на злоупотребу службеног положаја, пријаве за кршење закона од стране судије или тужиоца и примање и давање мита. Највећи број кривичних пријава стиже од полиције – чак 59%, следећи по броју пријава су оштећени, у 27% случајева, други државни органи у 8%, а тек у 5% случајева реч је о иницијативи самих јавних тужилаштава.

Имајући у виду тренутну оптерећеност јавних тужилаштва, очигледно је да ће се сусрести са још већим изазовима уколико се на процесуирање предмета са коруптивним елементом буде применила проактивна истрага. На основу званичних статистичких података, тешко је одредити тачан број коруптивних случајева, нарочито због чињенице да се око 60% свих „случајева са коруптивним елементом“ односи на злоупотребу службеног положаја од стране одговорног лица у правном лицу (у приватном сектору).

Самим тим, стваран број оптужених за корупцију се значајно смањује и може се свести на око 1000 особа – 955 „службених лица“ и неке од оних који припадају другим категоријама (10 грађана оптужених за давање мита). У првостепеним пресудама најчешћи исход представљају условне осуде, затим затворска казна, одбијање тужбеног захтева, обуставе поступка или ослобађајуће пресуде.

Поред пресуда, мера безбедности забране обављања позива, делатности или дужности, којој има места и у неким случајевима корупције првостепено је изречена у само 24 случајева, (од чега 17 отпада на злоупотребу а 7 на примање мита). Разни видови одузимања имовинске користи су такође били прилично ретко заступљени – у 49 случајева злоупотребе и 3 случаја давања мита. Другостепени судски органи су већину жалби поднетих од стране јавних тужилаштава одбијали (око пет шестина свих случајева).

Структура оптужница за коруптивна кривична дела током 2010. и 2011. године:

Највећи број предмета односио се на злоупотребу службеног положаја, укупно 571. Далеко иза, на другом месту, долазе поступци који покренути због примања мита

(62) и давања мита (35). У само четири случаја поступак је покренут због трговине утицајем, у само једном због кршења закона од стране судије, а није забележен ни један случај оптужбе за чак четири кривична дела – примање и давање мита у вези са гласањем, ненаменско трошење буџета, непријављивање имовине и незаконито финансирање политичких странака.

Време које протекне између кривичног дела и момента подизања оптужнице веома је дуго (у просеку, преко три године). Оптужни акти подижу се у просеку против два лица. У узорку оптужница које смо детаљније анализирали, просечна вредност незаконите имовинске користи или штете је била око 2,5 милиона динара, док у једној четвртини случајева висина штете или користи није била јасно изражена. У узорку од 132 случајева, укупно се 6 оптужница односи штету или корист већу од 10 милиона динара, 18 случајева на вредност између милион и 10 милиона динара, 25 случајева на вредност између 100 хиљада и милион, 39 случајева на вредност између 10 и 100 хиљада, а 13 случајева на подмићивања мање вредности.

По сектору у којем је реч највише је оптужница које се односе на корупцију у следећим областима:

- Царина – 10
- Урбанизам и грађевина- 2
- Просвета – 13
- Правосуђе – 4
- Полиција – 34
- Општински и градски органи – 10
- Јавна предузећа – 24
- Здравство – 17

Број кривичних пријава за кривична дела са елементом корупције је у порасту, иако је и даље далеко од броја случајева који се догоде током године, судећи по истраживањима јавног мњења, што указује на **високу тамну бројку криминалитета**. Због тога је потребно спровести законске и друге мере како би се **охрабрио већи број** сведока и жртава корупције или учесника у коруптивним радњама **да пријаве ова кривична дела** (нпр. обавезно ослобађање од кривичне одговорности, заштита узбуњивача, обавештавање о поступању по поднетим пријавама).

Обрада приспелих кривичних пријава **превазилази тренутне могућности јавних тужилаштва** – број нерешених предмета из ранијих година је готово једнак годишњем приливу. Због тога је потребно **реорганизацијом**, другим мерама за повећање **ефикасности** (нпр. измена процесних закона, коришћење информационих технологија) и **ангажовањем додатних кадрова** (за почетак, оних који су враћени на посао на основу одлука Уставног суда), нарочито у најоптерећенијим тужилаштвима, али и **бољом сарадњом** са другим државним органима, **обезбедити брже поступање**.

Кривичне пријаве најчешће подноси **полиција**, учешће оштећених је значајно само код пријављивања наводне корупције у правосуђу, док је **само у 5% случајева реч о иницијативи самог тужилаштва**, што указује на потребу **веће активности** и изградње капацитета јавних тужилаштва, посебно у контексту примене препорука Европске комисије о „**проактивном испитивању корупције**“ (нпр. покретање

кривичних истрага на основу информација из ревизорских извештаја, без чекања на кривичну пријаву од стране Државне ревизорске институције).

Највише кривичних пријава и оптужница односи се на **злоупотребу службеног положаја** (члан 359 КЗ), као кривично дело које је најлакше доказати. Међутим, **две трећине ових случајева суштински не представља корупцију**, будући да се односи на кршење правила пословања у приватном сектору. Када се ови случајеви не рачунају, стварни број оптужених за корупцију је у посматраном периоду био око 500 на годишњем нивоу. Овај проблем би требало да буде решен након почетка примене измењеног Кривичног законика, које издвајају злоупотребе у приватном сектору у посебно кривично дело.

Број кривичних поступака за поједина корупционашка кривична дела је занемарљив или их уопште нема, што указује на то да би полиција и јавна тужилаштва али и други органи (нпр. Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција) **требало да обрате више пажње на њих, јер у пракси има примера у којима се озбиљно сумња да су та кривична дела почињена у већем обиму** – трговина утицајем, стварање обавеза за буџет преко одобрених средстава, непријављивање имовине и прихода јавних функционера, незаконито финансирање странака и изборних кампања, давање и примање мита у вези са гласањем.

Оштро **разграничење надлежности** између „специјалног“ и осталих јавних тужилаштва може да представља препреку за ефикасно гоњење корупције, имајући у виду ограничене капацитете посебног одељења, као и његове надлежности у односу на организовани криминал и посебне мере које се могу или морају користити у овим случајевима. Због тога би требало размотрити **повећање броја ангажованих на случајевима корупције на високом нивоу, стварање законских и техничких услова да се она гони и на другим местима и већу специјализацију**, нарочито имајући у виду актуелно покретање истрага у случајевима корупције из ранијих година.

Статистике које се тренутно воде у јавним тужилаштвима **не говоре довољно о појединим битним аспектима за борбу против корупције** и требало би их унапредити и **уједначити са статистикама** које воде полиција и судови. Нарочито је важно обезбедити јасан преглед ситуације у погледу **одузимања имовинске користи, примене специјалних истражних техника, рангу оптужених за корупцију, брзине поступања, сектору у којем је дошло до корупције и модалитетима коруптивних радњи**, како би се на основу тих података креирале нове антикорупцијске политике.

За коруптивна кривична дела постоји **посебан надзор** од стране Републичког јавног тужилаштва, што је механизам који треба задржати и убудуће. Међутим, потребно је обезбедити и **друге видове контроле исправности одлука јавних тужилаштва**, нарочито у случајевима одбацивања кривичних пријава (нпр. објављивање анонимизованих образложења за такве одлуке као и шире разумевање појма „оштећеног“ који може да покрене кривични поступак или настави гоњење код кривичних дела корупције).

Кривично процесуирање коруптивних дела

Из анализе правног оквира и праксе судова може се извести неколико закључака:

- 1) **кривична дела корупције (у складу са њеном дефиницијом о националној стратегији за борбу против корупције) нису груписана у једну главу, већ се налазе у више глава Кривичног законика.**
- 2) **Законик о кривичном поступку могућност примене посебних мера за откривање и доказивање кривичних дела (доказне радње) ограничава само на четири кривична дела корупције (злоупотреба служеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита), иако су у Кривичном законикау прописана и друга коруптивна кривична дела (кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика, превара у служби, одавање службене тајне, злоупотреба овлашћења у привреди, злоупотреба у вези са јавном набавком и злоупотреба службеног положаја одговорног лица);**
- 3) **сви првостепени судови опште надлежности (основни, виши и апелациони) су надлежни да суде за ова кривична дела ;**
- 4) **за судије који суде за кривична дела корупције нису прописани неки посебни услови, у смислу поседовања одређених година радног искуства и одговарајуће обуке. Једино за судије Посебних одељења у Вишем суду у Београду и Апелационом суду у Београду, је прописано да морају имати одређене године искуства као и да ће приликом распоређивања имати предност судије које поседују посебна потребна стручна знања и искуство из области организованог криминала и корупције. Међутим, није ближе прописано каква су то посебна знања и где су стечена;**
- 5) **судије у Посебна одељење распоређује председник суда, или Високи савет судства, уколико се ради о судијама из другог суда, и то годишњим распоредом послова а при томе не постоје никакви посебни критеријуми и мерила на основу којих се то чини;**
- 6) **судије у овим посебним одељењима имају специфичан статус јер се у то одељење именују уз сопствену сагласност и на период од најмање шест година;**
- 7) **пред судовима као најчешћи облик корупције се појављује кривично дело злоупотребе службеног положаја;**
- 8) **најчешће се као радња извршења овог кривичног дела појављује „искоричћавање службеног положаја“**

Предлог мера које би се могле предузети на побољшању правног оквира за суђења кривичних дела корупције:

- 1) **изменом Законика о кривичном поступку дефинисати појма коруптивних кривичних дела, као што је то учињено за организовани криминал. Тиме би се учинило ефикаснијим откривање и суђење ових кривичних дела јер би била могућа примена свих посебних мера за њихово откривање и доказивање (доказних радњи), јер су сада ограничене само на четири кривична дела. Поред тога, њихова примена би била могућа и на евентуално ново прописана кривична**

дела корупције у Кривичном закону;

- 2) **изменом Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела проширити могућност његове примене за сва кривична дела корупције, јер је она сада ограничене само на четири кривична дела;**
- 3) **прописати обавезну континуирану обуку свих судија који суде за кривична дела корупције, као и обавезу Академије у том смислу;**
- 4) **прописати прецизне критеријуме и поступак за „избор“ судија у Поседна одељења и њихов статус који ће гарантовати стручност и интегритет да суде за кривична дела корупције из надлежности тих одељења;**
- 5) **обезбедити довољан број судија и особља у посебним одељењима, као и просторно техничке услове за рад, које ће омогућити суђење у разумном року у тим предметима;**
- 6) **прописати надлежност само неколико судова за суђења за кривична дела корупције, ван надлежности Поседног одељења Вишег суда у Београду, како би се обезбедила стручност судија за суђење за та дела;**
- 7) **преиспитати потребу за прецизнијим одређењем радње извршења кривичног дела злоупотребе службеног положаја.**

Уводне напомене о пројекту и методологији

О пројекту

Организација Транспарентност-Србија у сарадњи са Друштвом судија Србије током 2012. године спроводила је пројекат „Правосуђе у борби против корупције“ уз подршку Амбасаде Краљевине Норвешке у Србији (донатор). Циљ овог пројекта је да утврди резултате реформисаног правосуђа у борби против корупције као и примени антикоруптивних закона, да идентификује слабости система и пружи препоруке за њихово отклањање и превазилажење.

Пројекат се састојао од неколико фаза, међу којима су сачињавање методологије истраживања, прикупљање информација, прикупљање информација и анализа страних искустава у процесуирању кривичних дела са елементом корупције, анализа прикупљених докумената, утврђивање слабости система и формулисање препорука за њихово отклањање. У оквиру пројекта одражана су и три округла стола у Новом Саду, Нишу и Ивањици на којима су обављени разговори и консултације са представницима струке (судије кривичних одељења, прекршајне судије и тужиоци) о њиховим запажањима о појединим антикорупцијским питањима као и проблемима са којима се суочавају у процесуирању коруптивних кривичних дела.

Методологија истраживања и прикупљене информације

Полазећи од дефиниције корупције у Националној стратегији за борбу против корупције (2005 год.) издвојили смо кривична дела са коруптивним елементом која су обухваћена истраживањем и то:

- a. злоупотреба службеног положаја (чл. 359 КЗ)
- b. кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (члан 360 КЗ)
- c. ненаменско коришћење буџетских средстава (члан 362а КЗ), односно неименовано кривично дело из члана 74а Закона о буџетском систему из 2002, на основу измена и допуна из 2006)
- d. трговина утицајем (члан 366 КЗ), односно кривично дело „противзаконитог посредовања“ из ранијих верзија КЗ
- e. примање мита (члан 367 КЗ)
- f. давање мита (члан 368 КЗ)
- g. давање и примање мита у вези са гласањем (члан 156 КЗ)
- h. непријављивање имовине или давање лажних података о имовини (члан 72 Закона о Агенцији за борбу против корупције)

- i. неименовано кривично дело из члана 38 Закона о финансирању политичких активности

У циљу остваривања циљева пројекта сачињена је методологија истраживања која је обухватала следеће области:

1. *Поступање судова (кривична одељења судова опште надлежности) у процесуирању коруптивних кривичних дела*

1.а преглед стања и анализу материјалних и процесних закона, као правног оквира за суђења за кривична дела корупције,

1.б. преглед стања и анализу институционално-правног оквира за суђења за кривична дела корупције (организација мреже судова и њихова надлежност),

1.ц. преглед стања и анализу људског потенцијала за суђења за кривична дела корупције (број судија, њихов стаус и обученост),

1.д. преглед стања и анализу судске праксе у суђењима за кривична дела корупције и то у погледу:

- броја правноснажно окончаних предмета,
- броја поступака у току,
- броја кривичних дела, за свако од кривичних дела корупције,
- броја окривљених и њихово својство (службена лица или одговорна лица, као и то да ли су на руководећим функцијама или не),
- времена извршења кривичних дела,
- времена трајања поступака,
- броја предмета у којима су коришћене специјалне истраљжне технике,
- броја предмета у којима је одређен притвор и колико је трајао,
- броја предмета у којима је било одређено вештачење,
- броја окривљених који су ослобођени од оптужбе и према којима је поступак обустављен и из којих разлога (одустанак тужиоца или застарелост кривичног гоњења),
- броја осуђених лица и врста и висина санкција, мера безбедности, досуђених оштетних захтева и одузимања имовинске користи.

2. *Поступање јавних тужилаштва у процесуирању коруптивних кривичних дела и то у погледу:*

- броја предмета и особа оптужених
- структуре кривичних пријава разврстано према подносиоцу (Министарство унутрашњих послова, други државни органи, удружења грађана и грађани)
- броја предмета у којима су коришћене специјалне истраљжне технике,
- броја предмета у којима је тужилац одустао од гоњења
- структуре оптужних предлога разврстано према кривичним делима са коруптивним елементом
- поступања по обавезним инструкцијама вишег тужиоца
- поступање тужилаштва по прекршајима из антикоруптивних закона

3. *Поступање прекршајних судова у прекршајима прописаним антикоруптивним законима и то:*

- Закон о јавним набавкама (Службени гласник РС, 116/2008)
- Закон о финансирању политичких активности
- Закон о финансирању политичких странака

- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја
 - Закон о буџетском систему
4. *Поступање привредних судова у предметима у вези примене антикоруптивних прописа, нарочито Закона о јавним набавкама*
 5. *Поступање правосудних органа по препорукама Националне стратегије за борбу против корупције (2005), Акционом плану за њено спровођење и Закону о Агенцији за борбу против корупције*

Прикупљени подаци односе се на период 2010. и 2011. годину, и добијени су по основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Захтеви су упућени свим о основним (укупно 34) и вишим судовима (укупно 26), као и свим основним (укупно 34) и вишим (укупно 26) јавним тужилаштвима, као и Тужилаштву за организовани криминал, свим прекршајним (укупно 45) и привредним (укупно 16) судовима али и Агенцији за борбу против корупције у вези података из тачке 5 наведене методологије. Већина органа којима смо се обратили доставила нам је тражене податке, мада у неким случајевима са значајним кашњењем.

Преглед података прикупљених по основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја:

1	Правноснажне пресуде и решења којим се окончава поступак које је суд донео током 2010. и 2011. године а у којима се оптужница односила на неко од кривична дела са елементом корупције
2	Копије одлука којима су током 2010, 2011 и 2012 покренути прекршајни поступци због прекршаја прописаних у следећим прописима: Закон о јавним набавкама (Службени гласник РС, 116/2008), Закон о финансирању политичких активности, Закон о финансирању политичких странака, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закон о буџетском систему
3	Копије одлука којима су током 2010, 2011 и 2012 одбијени или одбачени захтеви за покретање прекршајног поступка због прекршаја прописаних у прописима из тачке 2
4	Копије захтава за покретање прекршајног поступка из 2010 и 2011 због прекршаја прописаних у прописима из тачке 2 о којима још није решавано.
5	Копије одлука којима су током 2010 и 2011 окончани прекршајни поступци, који су вођени због прекршаја из тачке 2
6	Копије тужби из 2010 и 2011 којима се тражи оглашавање ништавости уговора о јавним набавкама, коначне одлуке суда у тим предметима или информације о стању поступка
7	Копије тужби за накнаду штете из 2010 и 2011 због кршења уговора о јавној набавци, коначне одлуке суда у тим

	предметима или информације о стању поступка
8	Копије тужби за накнаду штете из 2010 и 2011 због кршења процедуре из Закона о јавним набавкама од стране наручиоца, коначне одлуке суда у тим предметима или информације о стању поступка
9	Копије тужби из 2010 и 2011 које су поднете по неком другом основу, а везане су за поступак јавне набавке или извршење уговора о јавним набавкама.
10	Број случајева у току 2010. и 2011. године који се односе на коруптивна кривична дела у којима су коришћена обавезна упутства из члана 18. Закона о Јавном тужилаштву.
11	Број случајева који се односе на кривична дела из тачке 10 а у којима је нижи јавни тужилац у складу са чланом 18. став 3, Закона о јавном тужилаштву искористио законску могућност и изјавио приговор на обавезно упутство непосредно вишег јавног тужиоца.
12	Број одбачених кривичних пријава поднетих за коруптивна кривична дела у току 2010. и 2011. Године
13	Број случајева у току 2010. и 2011. године који се односе на коруптивна кривична дела у којима су коришћене „посебне доказне радње“ из Законика о кривичном поступку (Сл. гласник РС бр. 72/2011 и 101/2011) Глава VII ДОКАЗИ, одељак 3. Посебне доказне радње.
14	Оптужнице које је Тужилаштво поднело током 2010. и 2011. године у којима се лица гоне или су гоњена због сумње да су извршили коруптивна кривична дела
15	Копије извештаја правосудних органа о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана

Други део података прикупљен интернет претрагом као и кроз разговоре са предстваницима релевантних институција.

Контекст деловања судства, тужилаштва и полиције у борби против корупције - структура, независност, одговорност

Увод

Од промена 2000. године реформа правосуђа постављана је као један од приоритета сваке (политичке) власти али без јасне визије и без договора са струком како реформа треба да се изведе. Оно што није било спорно било је неповерење јавности у судски и тужилачки систем, и уверење да постоји дуга историја злоупотреба и правосудних грешака у српском правосуђу, те његова подложност политичким утицајима.

И након промене начина избора судија и тужилаца, задржан је висок ниво неповерења јавности у судски и тужилачки систем. Стратегијом реформе из 2006. године постављају се основни оквири, и она добија подршку на самом почетку, али њена примене, а посебно општи "избор" судија, изазвала је пометњу у правосуђу, па и у друштву у целини. Последице реформе се исправљају, док се истовремено припрема нова петогодишња Национална стратегија реформе правосуђа, а као политички краткорочни приоритет по питању правосуђа се поставља, уз углавном спроведено враћање неизабраних судија и тужилаца, решавање великог броја заосталих предмета и измена постојеће мреже судова и тужилаштва.

У каквим условима је правосуђе дочекало „реформисање реформе“?

Увод

Главни проблеми судства били су недостатак независности судија, због неизвесности у вези са сталношћу функције током процеса општег избора, односно реизбора, као и због најављене ревизије свих одлука о избору¹, те недостатак ресурса у неким судовима након реорганизације мреже судова.

Истовремено успостављен је, на папиру, добар систем одговорности судија који није функционисао због кашњења у успостављењу дисциплинских органа и неусвајања критеријума и мерила, како за оцењивање судија које су први пут изабране на судијску функцију, тако и критеријума за редовно оцењивање, који би се примењивали при оцењивању стручности судија. У таквим условима процесуирање корупције било је споро и неефикасно.

Прописи гарантују независност у раду и истражних органа – тужилаштва и полиције, али је пракса претходних година показала да се изузетно ретко процесуирају личности блиске владајућим структурама. Постоје законске основе за ефикасно процесуирање корупције, укључујући коришћење посебних техника, али се те могућности недовољно користе.

Структура система

Структура правосуђа – Највиши суд је Врховни касациони суд. Постоје 4 апелациона суда, виши судова и основни судови, који имају и издвојене јединице. Очекује се усвајање нове мреже судова. Постоји Управни суд, привредни судови и Привредни апелациони суд, прекршајни судови и виши прекршајни судови. Постоји око 2.100 судија². Судије на трајну функцију бира Високи савет судства у коме су 6 чланова судије, по један представници правних факултета и адвокатури, а по један су чланови по функцији – министар правде, представник парламентарног одбора и председник Врховног касационог суда. Високи савет судства предлаже кандидате који се први пут бирају на судијску функцију и њих бира Скупштина. У оквиру Вишег суда у Београду постоји Посебно одељење за организовани криминал. Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела одређено је да се пред посебним одељењем воде поступци против највиших јавних функционера окривљених за корупцију.

Тужилаштво у Србији организовано је тако да је нижи јавни тужилац подређен непосредно вишем јавном тужиоцу, а сваки јавни тужилац подређен је Републичком

¹ Могућност остављена ВСС чланом 6 Измена и допуна Закона о судијама из децембра 2010.

² У децембру 2009. године спроведен је општи избор односно реизбор судија, јер је 2006. године промењен Устав и потом измењена организација и седшта судова. До тада је било 2.400 судија. Након измена Закона о судијама ВСС је разматрао приговоре незабраних, усвојио 98 и одбио више од 6000, али је Уставни суд потом донео одлуку о повратку 303 судије.

јавном тужиоцу. Тужиоци имају заменике и заменик јавног тужиоца дужан је да изврши све радње које му јавни тужилац повери, а заменик јавног тужиоца може без посебног овлашћења да предузме сваку радњу на коју је тужилац овлашћен. Постоји тужилаштво посебне надлежности - Тужилаштво за организовани криминал, у чијој су надлежности и дела у вези са корупцијом. У Тужилаштву за организовани криминал функцију обавља јавни тужилац и 14 заменика јавног тужиоца. Систематизацијом радних места предвиђено је 25 заменика. Тужиоца за организовани криминал бира Скупштина Србије на период од 6 година, а заменике Државно веће тужилаца. У Републичком јавном тужилаштву је формирано Одељење за борбу против корупције чија је надлежност координирање рада свих подређених јавних тужилаштава приликом процесуирања ове врсте кривичних дела. У њему су ангажована три заменика републичког тужиоца. У сва четири Апелациона јавна тужилаштва у Републици Србији постоји по један заменик јавног тужиоца који посебно прати ову врсту кривичних дела.

Тужилаштво за организовани криминал надлежно је за поступање и за кривична дела против службене дужности, када је окривљени, односно лице којем се даје мито, службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именовања или постављења од стране Народне скупштине, Владе, Високог савета судства или Државног већа тужилаца

У Министарству унутрашњих послова, у оквиру Управе криминалистичке полиције у Служби за борбу против организованог криминала, налази се Одељење за сузбијање финансијског криминала, у оквиру којег постоји специјализовани Одсек за сузбијање корупције. У њему је ангажовано 12 припадника МУП-а. У свим Полицијским управама на подручју Републике Србије постоји Одсек за сузбијање корупције.

За борбу против корупције унутар полиције надлежан је Сектор унутрашње контроле МУП-а који је директно потчињен министру (а не директору полиције). Постоје међутим, одвојена Одељења за контролу законитости у раду у Управи полиције Дирекције полиције, Одељење за безбедност и законитост у Команди жандармерије Дирекције полиције и Одељење за контролу законитости у раду у Полицијској управи за град Београд, а у 27 регионалних полицијских управа постоје особе које су укључене у контролу законитости рада полиције.

Ресурси

Законски услови обезбеђују одговарајуће плате у судству, док се услови рада, по питању оптерећења бројем предмета, броја намештеника и смештајних услова, разликују од суда до суда.

Према Закону о судијама³, судија има право на плату у складу са достојанством судијске функције и његовом одговорношћу. Плата судије значи гаранцију његове независности и сигурности његове породице. Судијска плата, односно коефицијент за израчунавање плате предвиђен је Законом о судијама⁴, а Законом о буџету РС се одређује основица за висину плате као и начин финансирања те плате. Основица плате износи 32.178,36 динара нето са припадајућим порезима и доприносима за обавезно социјално осигурање која се множи са коефицијентом у зависности од тога у којој

³ члан 4

⁴ члан 37-40

врсти суда је одређени судија именован. Коефицијент се креће у распону од 2,5 предвиђен за судије прекршајних судова до 6,00 предвиђен за председника Врховног касационог суда. Не постоје прописи који забрањују смањење прихода судија.

Према подацима Друштва судија Србије, судови имају неуједначене услове по питању услова за смештај судија и администрације. У појединим судовима недостаје простор, док у појединим, посебно у мањим градовима у Србији простора има на претек. С обзиром да су реорганизацијом (која ће поново бити реорганизована) укинута општински судови у скоро 130 општина и да сада у њима постоје само судске јединице, велики је број случајева да су зграде судова, које су реновиране претходних година, сада празне и неискоришћене.

Поред тога, с обзиром да се кривични предмети суде само у седиштима судова, странке путују у седишта из удаљених места, а истовремено судије путују у судске јединице. У великом броју судова, према тврдњи Друштва судија Србије приступ интернету омогућен је само у кабинетима председника судова. Министарство правде, међутим, негира те тврдње и наводи да све судије имају приступ интернету, а тиме и приступ судском порталу са базом са 5,5 милиона предмета и приступ бази свих важећих приступа.

Према подацима са почетка 2011. године у МУП-у је запослено око 43.000 људи, од тога око 25.000 униформисаних полицајаца”, али је тај број мањи од укупних потреба. Недостаје око 14.000 људи, а највећи проблем је недовољан број „униформисаних полицајаца”, само у Београду недостаје их око 2.000.

Током првих девет месеци 2011. године синдикати полиције организовали су у два наврата штрајк, захтевајући повећање плата, исплату посебних додатака у складу са синдикалним уговором и боље услове за рад.

У делу полиције који се бави сузбијањем организованог криминала и корупције посебно је изражено незадовољство платама. Наиме, сви ангажовани на сузбијању организованог криминала који су запослени у тужилаштву, судству, затворима имају право на плату увећану за 100 одсто, док то право немају запослени у Служби за борбу против организованог криминала⁵. Тако тужиоци у специјалном тужилаштву имају плату од око 220.000 динара, док инспектор у СБПОК-у има око 65.000. Због тога су запослени у МУП-у ангажовани на овим пословима поднели око 100 тужби чије је решавање у току.

И у тужилаштву указују да је велика разлика између плата у тужилаштву за организовани криминал и у редовним тужилаштвима, *а да истовремено тужилаштво за организовани криминал може потпуно самостално да одлучи да ли ће да процесуира неки случај или га препусти редовном тужилаштву*. Тако се дешавало да више тужилаштво процесуира подједнако компликоване случајеве корупције као и специјално тужилаштво, као што је случај Индекс – корупцијска афера на Правном факултету у Крагујевцу.

У буџету Србије новац намењен за МУП је обједињен. Полиција ја захтевала да се одвоји буџет за криминалистичку полицију, али ти захтеви за сада нису испуњени. И

⁵ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.

сам министар Ивица Дачић изјављивао је претходних година да је незадовољан буџетом јер "полиција добија стално нова задужења, а има све мање средстава". Такође је критиковао опремљеност МУП-а, наводећи да „се не може компјутерима из прошлог миленијума борити против високотехнолошког криминала или 'заставом 101' јурити 'мерцедес' који иде 200 километара на сат". Званичне податке о опремљености полиције компјутерском опремом МУП не доставља, односно ти подаци, као и подаци о интегрисаном компјутерском систему за вођење истраге и криминалистичко-обавештајном систему се третирају као службена тајна, са ознаком строго поверљиво. У МУП-у Србије постоји Управа за информационе технологије која у свом саставу има, поред осталих, Одељење за рачунарску инфраструктуру. Према доступним подацима, опремљеност полиције компјутерском опремом варира, односно задовољавајућа је на републичком нивоу (што се односи и на јединице која је задужена за борбу против корупције – СБПОК), док је на нивоу појединачних полицијских управа и полицијских станица стање лошије. Дешава се да се расходована опрема из служби на републичком нивоу шаље полицијским управама у Србији.

У оквиру Управи криминалистичке полиције у Служби за борбу против организованог криминала, налази се Одељење за сузбијање финансијског криминала, у оквиру којег постоји специјализовани Одсек за сузбијање корупције. Поред тога, полицијски службеници који се баве привредним криминалом у Служби за сузбијање криминала Управе криминалистичке полиције у седишту МУП-а, такође се баве и откривањем и сузбијањем кривичних дела корупције

У свим Полицијским управама на подручју Републике Србије постоји Одсек за сузбијање корупције.

Иначе, у Одсеку за сузбијање корупције је систематизовано 15 радних места а ангажовано је 12 људи. У целом одељењу, које обухвата и спречавање прања новца и спречавање фалсификовања новца и хартија од вредности ради 30 људи. Постоји оперативна мрежа у локалим полицијским управама са којима СБПОК сарађује при раду, али је проблем у слабијој опремљености тих ПУ, у чињеници да су ти припадници МУП-а мање плаћени, па тиме и мање стимулисани од њихових специјализованих колега из СБПОК-а.

Специјализована полицијска јединица у раду сарађује најчешће са тужилаштвом за организовани криминал. Уколико оно није надлежно, предмет се прослеђује вишем или основном тужилаштву. У тим тужилаштвима не постоје особе стриктно издвојене за поступање у случајевима корупције, али како наводе у МУП-у, оперативци познају „ко у коме тужилаштву се боље разуме у ту материју“.

Одељење за спречавање корупције у Републичком тужилаштву није оперативно и задужено је за статистику и за аналитику.

Технолошка инфраструктура у тужилаштву је адекватна, мада постоји доста простора за њено унапређење. Иако већина тужилаца има свој рачунар и користи аутоматизовани систем за праћење предмета, неким рачунарима недостаје интернет веза. У неким канцеларијама нема рачунара и ручно се прате предмети услед непостојања умреженог и аутоматског софтвера за праћење предмета.

У тужилаштву сматрају да не постоји довољан број тужилаца за савладавање постојећег прилива предмета и да ће додатан број тужилаца и административног

особља бити неопходан када јавно тужилаштво буде преузело истражна овлашћења⁶ као што је предвиђено прелазним одредбама Закона о кривичном поступку.

Сталност и независност

Сталност судијске функције загарантована је Уставом Србије који прописује да је судијска функција стална, изузев када се бира први пут на судијску функцију⁷ и Законом о судијама по коме судијска функција траје непрекидно од првог избора за судију до навршења радног века, уз изузетак да се лице које се први пут бира за судију, бира на три године⁸.

Ипак сталност мандата судија била је прекинута због усвајања новог устава, да би и мандати судија изабраних у општем избору били доведени у питање законском одредбом по којој ће се преиспитати све одлуке о избору судија донете у оквиру општег избора судија.

Судије бира и разрешава Високи савет судства, а први пут на судијску функцију судије бира Скупштина Србије, искључиво на предлог ВСС.

Судија се пре истека радног века може разрешити кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, кад нестручно врши функцију или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја.

Нестручним се сматра недовољно успешно вршење судијске функције, ако судија добије оцену „не задовољава”, сходно критеријумима и мерилима за вредновање рада судија⁹.

Иницијативу за разрешење судије може поднети свако лице, а поступак за разрешење покреће се предлогом председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда, министра надлежног за правосуђе, органа надлежних за вредновање рада судије и Дисциплинске комисије. Поступак за разрешење судије може покренути и Високи савет судства по службеној дужности.

После доношења новог Устава Србије и нове мреже судова, са новим устројством, називима и надлежностима, прелазном одредбом новог Закона о судијама из 2008. године прописано је да судије изабарне по ранијим законима настављају функције у судовима до ступања на функцију судија изабраних у складу са новим законом, после чега им престаје дужности¹⁰. Прописано је такође да одлуку о броју судија које је потребно изабрати донесе Високи савет судства, што је ВСС учинио у јуну 2009. године, проценивши да је уместо 2.400 потребно 1.838 судија. Уставни суд Србије је одлуком из јула 2009. године потврдио уставност одредбе по којој престаје дужност судија ако нису изабране у оквиру општег избора судија. Општи избор су, међутим, пратиле бројне оптужбе за неправилности, нису достављане појединачна

⁶ Истраживање спроведено међу тужиоцима за потребе извештаја „Индекс реформе тужилаштва у Србији“, АБА РОЛИ, http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

⁷ Устав Србије, члан 146

⁸ Закон о судијама, члан 12

⁹ Закон о судијама, члан 63 Вредновање рада судија судова нижег степена врше савети који се образују у судовима непосредно вишег степена. Савет чини троје судија, који се бирају тајним гласањем на седници свих судија, на период од четири године. Један савет се образује на сваких 100 судија чији се рад вреднује.

¹⁰ члан 99, 101

образложења неизабраним судијама, због чега је ЕУ инсистирала да се грешке из процеса исправе. Власти су одлучиле да грешке исправе новим изменама Закона о судијама којим је ВСС обавезан да преиспита одлуке првог састава Високог савета судства о престанку судијске дужности судија, у складу са критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности, које доноси стални састав Високог савета судства. Тим изменама је, међутим, предвиђено и да ВСС преиспита и одлуке првог састава Високог савета судства о избору судија, чиме је, према оцени Друштва судија Србије поново угрожена сталност судијске функције и независност судија. Из Министарства правде су тврдили да ће се те одлуке преиспитивати искључиво у дисциплинском поступку предвиђеним законом и да ће то бити прецизирано подзаконским актом. Било је тумачења да се одредба о преиспитивању избора већ реизабраних судија практично односи на четворо судија који су изабрани у општем избору а против њих је пре избора био покренут дисциплински поступак.

Високи савет судства је током поступка преиспитивања одлука првог сазива тог тела усвојио 98 приговора а одбио 630. Сам поступак преиспитивања пратиле су бројне контроверзе у вези са саставом и легитимношћу и другог сазива ВСС. Током процеса преиспитивања одлука један судија, члан ВСС је ухапшен под оптужбом да је пре 13 година злоупотребио функцију¹¹, док је други судија, члан ВСС, поднео оставку, наводећи да је резигниран начином одлучивања тог тела¹².

У међувремену је Уставни суд разматрао жалбе неизабраних судија и 11. јула 2012, недуго након избора у Србији, донео одлуку о повратку 120 судија на судијску функцију. Наредних недеља Уставни суд је донео одлуку о повратку још око 200 судија и 120 тужилаца и заменика тужилаца.

Прописи

Законски оквир поставља добар основ за независност судија, с обзиром да, поред закона, и Устав гарантује независност судија, сталност њихове функције, прописује постојање највишег суда – Врховног касационог суда, начин избора председника, прописује начин избора судија и њиховог разрешења и те одредбе Устава могу се мењати само двотрећинском већином у парламенту уз обавезно потврђивање на референдуму гласовима већине изашлих гласача. Устав такође забрањује утицај на судију и забрањује политички деловање судија.

Основна начела о независности судства, независности и самосталности судија, сталности судијске функције која су прокламована Уставом потврђена су и одредбама Закона о уређењу судова и Закона о судијама. Једно од основних начела вршења судске власти које Закон о уређењу судова прописује је да судска власт припада судовима и

¹¹ Ухапшени судија накандно је у изјави медијима тврдио да је поступак против њега монтиран јер се супростављао начину рада ВСС

¹² "Верујем да ће доћи дан када ће постојати потпуно јасна и прецизна правила и процедуре за избор и напредовање, али и разрешење носилаца судских функција, на основу којих ће најчеститији и најобразованији кадрови моћи да буду бирани у судове, а потом само на основу остварених резултата, досегнуте достојности и ауторитета моћи да напредују у судској хијерархији. Такође, желим да верујем у дан када ће ВСС све напред речено обезбеђивати као свој најважнији принцип и када ће помно бдети да се ни на који начин и од било кога не утиче на независност и самосталност судија и судова. Тиме би засигурно били стечени ауторитет, поштовање и поверење грађана у судове и судије и обезбеђена непристрасна примена закона", изјавио је судија Милимир Лукић.

независна је од законодавне и извршне власти, да су судске одлуке обавезне за све и да не могу бити предмет вансудске контроле. Забрањено је коришћење јавног положаја, средстава јавног обавештавања и било које јавно иступање којим се непримерено утиче на ток и исход судског поступка, као и сваки други утицај на суд и притисак на учеснике у поступку.

Устав прописује да су судови самостални и независни у свом раду¹³. Врховни касациони суд је највиши суд у Србији¹⁴ и председника Врховног касационог суда бира Скупштина Србије, на предлог Високог савета судства, по прибављеном мишљењу опште седнице Врховног касационог суда и надлежног одбора парламента¹⁵.

Устав прописује да је судијска функција стална¹⁶, а изузетак је да се особа која се први пут бира за судију бира се на три године. Закон о судијама детаљно прописује избор судија - поред општих услова и потребног радног искуства у струци након положеног правосудног испита, као услов су предвиђени оспособљеност, стручност и достојност¹⁷. За све кандидате узима се у обзир њихова лична и радна биографија.

Судији може да престане судијска функција на његов захтев, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога, као и ако не буде изабран на сталну функцију¹⁸ (за судије изабране први пут на ту функцију, на период од три године). Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против те одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Одлука Уставног суда је коначна.

Закон о судијама детаљније прописује и процедуру разрешења, предвиђајући да се судија разрешава кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, кад нестручно врши функцију или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја. Нестручним се сматра недовољно успешно вршење судијске функције, ако судија добије оцену "не задовољава", сходно критеријумима и мерилима за вредновање рада судија. Према одредбама Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија Дисциплинска комисија подноси ВСС предлог за разрешење судије када утврди одговорност судије за тежак дисциплински прекршај.

Иницијативу за разрешење судије може поднети свако лице. Поступак за разрешење покреће се предлогом председника суда, председника непосредно вишег суда, председника Врховног касационог суда, органа надлежних за вредновање рада судије и Дисциплинска комисије.

Закон о судијама је сталност судијске функције угрозио кроз две прелазне одредбе – прелазном одредбом Закона о судијама из децембра 2008. године предвиђен је општи избор свих судија, с обзиром да је претходно усвојен нови Устав и успостављена нова организација судова. Затим је по извршеном избору, новим изменама Закона о судијама из децембра 2010. године прописано да ће Високи савет судства проверене све одлуке

¹³ Устав Србије, члан 142

¹⁴ Устав Србије, члан 143

¹⁵ Устав Србије, члан 144

¹⁶ Устав Србије, члан 146

¹⁷ Оцењују се на основу Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова

¹⁸ Устав Србије, члан 148

којим судије нису изабране, али и одлуке по којима су изабране судије у оквиру општег избора¹⁹.

Високи савет судства је, према Уставу²⁰, независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Високи савет судства има 11 чланова – то су председник Врховног касационог суда, министар правде и председник Одбора за правосуђе Скупштине Србије, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Скупштина, у складу са законом. Од њих осам шест су судије са сталном судијском функцијом, а двоје “угледни и истакнути правници са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета”.

Уставом је прописано и да је судија у вршењу судијске функције независан и потчињен само Уставу и закону, да је саки утицај судију у вршењу судијске функције забрањен, те да је забрањено политичко деловање судија. Судија је дужан да у свакој прилици одржи поверење у своју независност и непристрасност. Законима који регулишу судске поступке (Закон о парничном поступку, Законик о кривичном поступку, Закон о управном поступку) регулисани су разлози за изузеће судија и непоштовање тих одредаба представља битну повреду поступка. Судија је дужан да се уздржи од суђења у постуцима у којима постоје разлози који доводе у сумњу његову непристрасност.

Етички кодекс прописује да сумњу у непристрасност судије нарочито подстичу породичне, пријатељске, пословне, социјалне и сличне везе са странкама и њиховим заступницима. Повреда начела непристарности и независности представља један од дисциплинских прекршаја.

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописано је да је функционер дужан да о недозвољеном утицају коме је изложен у вршењу јавне функције, одмах обавести Агенцију а она обавештава надлежни орган о наводима функционера, ради покретања дисциплинског, прекршајног и кривичног поступка²¹.

Судијама је дозвољено право на удруживање у циљу заштите интреса и очувања самосталности и независности судијске функције²². У Србији од 1997 године, постоји и ради Друштво судија Србије²³ које у свом саставу има око 1.800 чланова, од укупног броја од 2.400 судија.

Пракса

Судство је у раду изложено јаком притиску Владе и представника политичких странака, а тај притисак је био посебно снажан у процесу општег избора судија. Према оцени судија, Законом о судијама, односно његовим изменама, угрожена су начела независности, тако да независност зависи искључиво од личности судије.

¹⁹ Измене и допуне Закона о судијама, члан 5 и 6

²⁰ члан 153

²¹ Закон о Агенцији за борбу против корупције, члан 37

²² Закон о судијама, члан 7

²³ <http://sudije.rs/en/about-us/history>

Европска комисија у извештају о напретку Србије у 2010. години²⁴ указала је на реизбор као проблем који изазива озбиљну забринутост, указујући да је процес извршен на нетранспарентан начин, а да објективни критеријуми, састављени у сарадњи са Венецијанском комисијом, нису примењивани.

Иако судија због одлука које доноси не би смео да сноси штетне последице, у пракси се дешава да одлука која није по вољи дела јавности или политичких странака или других центара моћи изазива непромерену хајку на судије и може резултирати иницирањем поступка за разрешење и пре доношења другостепене одлуке, што је додатни притисак на судије у другостепеном суду.

Карактеристичан пример притиска државних органа, али и органа судске власти на судове је допис из априла 2009. године, у периоду пред општи избор судија, који је Министарство економије преко Министарства правде проследило председници Врховног суда Србије, а она га потом послала свим Окружним судовима у Србији. У допису се тражило од судова да се застане са суђењима и извршењима одлука у радним споровима.

Државни секретар у Министарству економије Небојша Ћирић тврдио је да је министарство било “приморано на овакав поступак, како би очували радна места и производњу у бројним предузећима” јер би принудна извршења по основу обавеза на име заосталих плата и других давања из радног односа могла да доведу до засућавања процеса производње и губитка постојећих радних места. Због тога је он од државног секретара Министарства правде Слободана Хомена тражио да препоручи судовима да у 2009. години застану са поступањима у таквим предметима. Хомен је допис проследио вршиоцу дужности председника Врховног суда Србије Нати Месаровић²⁵, која је за вршиоца дужности изабрана три недеље пре тога. Она га је проследила свим окружним судовима, а случај је доспео у јавност када је председник једног Окружног суда обавестио Врховни суд да је добио допис али да га неће проследити општинским судовима. Потом је колегијум Врховног суда заузео став да ће судије у радним, као и у свим другим поступцима, одлуке доносити на основу Устава и закона и подсетио да је судска власт независна, одвојена у обављању својих надлежности од друге две гране власти, самостална и непристрасна.

У априлу 2010. године Министарство правде иницирало је поступак за разрешење судије која је одбацила оптужницу која је теретила хулигане да су са трибина претили новинарки, аутору прилога о хулиганима. У Друштву судија Србије тврде да је оптужница одбачена јер је тужилаштво подигло лошу оптужницу. Поступак за разрешење инициран је пре доношења другостепене одлуке, а државни секретар Слободан Хомен изјавио је да Високи савет судства на челу са Натом Месаровић мора што пре да донесе одлуку по иницијативи за разрешење „јер се само ефикасним и брзим поступањем шаље порука да та иницијатива није притисак извршне власти на судску, већ да постоје чињенице које указују на конкретно кршење закона конкретном судије”. Он је изјавио и да одлука судије може бити “предмет поступања Републичког јавног тужиоца”, односно да може бити кривично гоњена ако ВСС утврди да је било незаконитог поступања.

²⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf

²⁵ Ната Месаровић је осам месеци касније изабрана за председника Врховног касационог суда и била је на челу Високог савета судства који је спровео општи избор судија

На политичке притиске није реаговао ВСС нити Врховни касациони суд, а огласила се председница Апелационог суда у Београду која је саопштила да је недопустиво да се одбацивање оптужнице коментарише на начин којим се угрожава независност и непристрасност суда и позива на дисциплинску одговорност и разрешење судије због одлуке коју је донео у првом степену.

"Овој земљи нису потребне судије које ће судити у страху од органа ван судске власти. Такве судије су већа штета за сваку државу од било ког нестручног судије. Нестручност, ако постоји, исправља се лако, али страх траје дуго, шири се и угрожава правну сигурност и једнакост свих грађана пред законом... Уставом и Законом тачно су предвиђени и разлози за дисциплинску одговорност и разрешење судије, што свакако не могу бити незадовољство странака или представника извршне власти", навела је председница Апелационог суда Радмила Драгичевић Дичић.

Карактеристичан је и поступак за разрешење судије из Пожаревца која је судила Марку Милошевићу. Иницијативу је дисциплинском тужиоцу поднела странка у поступку (иако је у јавности представљано да је поднело министарство правде). Случај је током 2012. још био у раду пред дисциплинским органима ВСС, али је незванично тумачено да нема основа за одговорност судије јер је она на време заказивала рочишта, док су проблеме правили учесници поступка. Међутим, док је трајала хајка против судије, она је давала изјаве за медије, па је в.ф. председника суда поднео и дисциплинску пријаву због коментрарисања поступка.

Према подацима из претходних година, у 2007 години двоје судија поднело је захтев за разрешење судијске дужности, током 2008 године шездесет судија разрешено је на лични захтев, један судија разрешен је дужности због осуде за кривично дело, један због несавесног вршења дужности и један због осуде на кажњиво дело које га чини недостојним судијске дужности. 2009. године на лични захтев разрешено је четворо судија, док је због осуде на кажњиво дело које га чини недостојним судијске дужности разрешен један судија. Такође, један судија је разрешен због осуде на кривично дело. Током 2010 године дужност је на лични захтев престала за тринаест судија.

Дисциплински тужилац ВСС именован је у децембру 2010. године, када је изабрана и дисциплинска комисија.

Закон о судијама и Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија предвиђају да било ко може да поднесе дисциплинску пријаву против судије дисциплинском тужиоцу. Тужилац разматра пријаву, одбацује је или подноси Дисциплинској комисији предлог за вођење дисциплинског поступка ако сматра да постоји основана сумња да је учињен дисциплински прекршај. Комисија може одбацити предлог или га усвојити и изрећи санкцију. Ако је реч о тешком прекршају, Дисциплинска комисија може Високом савет судства предложити разрешење судије.

У 2011. години Дисциплинском тужиоцу Високог савета судства поднето је 168 дисциплинских пријава. Подносиоци таквих пријава против судија су у готово свим случајевима биле странке незадовољне исходом спора и суђења. Тако је током претходне године дисциплински тужилац само у једном случају предложио

дисциплинској комисији покретање поступка. Тај случај решен је у 2012. години разрешењем судије²⁶.

У 2012. години је дошло до значајног повећања броја дисциплинских пријава (у првих осам месеци је поднето око 200 пријава, више него у целој прошлог години). Међу њима је било десетак случајева у којима су вршиоци функције председника судова или јавни тужиоци подносили дисциплинске пријаве против судија. Пет случајева је окончано тако што су поднети предлози дисциплинској комисији а комисија је донела првостепене мере. У раду код Дисциплинског тужиоца (и заменика) је још пет предмета који су поднели вршиоци функције председника судова или тужиоци.

Разлог за мали број пријава против судија које подносе председници судова, према наводима појединих судија и званичника Друштва судија, јесте то што они не желе да се замерају колегама, односно чињеница да ће се након престанка вршења функције председника суда вратити да раде са судијама против којих би требало да поднесу пријаву (осим ако овај буде разрешен), и да ће међуљуски односи бити покварени због пријаве. Поред тога, како тврде у Друштву судија, вршиоци функција председника суда су свесни да велики број судија има „политичку позадину“. Будући да вршиоци функција могу у било којем тренутку бити смењени, они не желе да угрожавају своје позиције подношењем пријава. С друге стране, сами вршиоци функција председника суда тврде да не постоје политички разлози за оклевање, већ да нема субјективне одговорности судија, да је реч о мањим пропустима и да би они подносили пријаве кад би било већих прекршаја.

„В.ф. стање“ у правосуђу траје већ три године, а рок да се изаберу председници свих судова у Србији био је 31. март 2010. године. Последње одлагање, из септембра 2012. године, извршено је на предлог министра Николе Селаковића. Као разлог је наведено да треба сачекати избор свих незабраних судија чије жалбе буду усвојене пред Уставним судом, како би и они могли да се пријаве на оглас за избор председника судова и док се не успостави нова мрежа судова. Крајем 2012. појавио се и нови аргумент – чека се нова мрежа судова, односно да радна група Министарства правде заврши предлог измене Закона о седиштима судова.

Закон о судијама и Устав Србије изричито забрањују судијама чланство у политичким партијама, политичко деловање на други начин, као и бављење било којим јавним или приватним плаћеним послом. Средином августа 2010 године тада опозициона Српска напредна странка²⁷ тврдила је да се 500 незабраних судија учланило у ту партију. Тај податак није потврђен, а пред новинарима се појавило четворо незабраних судија који су постали чланови странке. Они су тврдили да нису реизабрани јер нису били „по вољи“ врху правосуђа или локалним властима и владајућим партијама.

Судије у Србији имају једно професионално удружење – Друштво судија Србије, које заступа интересе судија и посебно је активно у заштити права судија које нису реизабране у процесу општег избора.

²⁶ Реч је о судији Апелационог суда која је каснила осам година са израдом пресуде.

²⁷ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/750776/Neizabrane+sudije+u+SNS-u.html>

Тужилаштво и МУП – прописи

Јавно тужилаштво је по Уставу Србије самосталан државни орган. Републичког јавног тужиоца, на предлог Владе, по прибављеном мишљењу надлежног одбора Народне скупштине, бира Народна скупштина. Републички јавни тужилац бира се на период од шест година и може бити поново биран. Републичком јавном тужиоцу престаје функција ако не буде поново изабран, када сам то затражи, наступањем законом прописаних услова или разрешењем из законом предвиђених разлога.

Одлуку о престанку функције Републичком јавном тужиоцу доноси Народна скупштина, у складу са законом, при чему одлуку о разрешењу доноси на предлог Владе.

И јавне тужиоце бира Народна скупштина, на предлог Владе. Мандат јавног тужиоца траје шест година и може бити поново биран. Заменик јавног тужиоца замењује јавног тужиоца при вршењу тужилачке функције и дужан је да поступа по његовим упутствима. Народна скупштина, на предлог Државног већа тужилаца, бира за заменика јавног тужиоца лице које се први пут бира на ову функцију. Мандат заменику јавног тужиоца који је први пут изабран на функцију траје три године. Државно веће тужилаца бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције. Државно веће тужилаца одлучује и о напредовању заменика тужилаца, односно о њиховом избору у више јавно тужилаштво.

Републички јавни тужилац одговоран је за рад јавног тужилаштва и за свој рад Народној скупштини. Јавни тужиоци одговарају за рад јавног тужилаштва и за свој рад Републичком јавном тужиоцу и Народној скупштини, а нижи јавни тужиоци и непосредно вишем јавном тужиоцу. Заменици јавног тужиоца одговарају за свој рад јавном тужиоцу.

Одлуку о престанку функције заменика јавног тужиоца доноси Државно веће тужилаца. Против одлуке о престанку функције јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити жалбу Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.

Државно веће тужилаца је самосталан орган који би требало да обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у складу са Уставом. Државно веће тужилаца има 11 чланова.

У састав Државног већа тужилаца улазе Републички јавни тужилац, министар надлежан за правосудје и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом. Изборне чланове чине шест јавних тужилаца или заменика јавних тужилаца са сталном функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. Мандат чланова Државног већа тужилаца траје пет година, осим за чланове по положају.

Државно веће тужилаца оглашава избор јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и пријаве се подносе Државном већу тужилаца у року од петнаест дана од дана објављивања огласа, а затим прибавља податке и мишљења о стручности,

оспособљености и достојности кандидата, као и податке и мишљења од органа и организација у којима је кандидат радио у правној струци. При предлагању и избору кандидата за јавнотужилачку функцију Државно веће тужилаца узима у обзир стручност, оспособљеност и достојност сходно одредбама Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоца јавнотужилачке функције.

У оквиру својих надлежности предвиђених законом Државно веће тужилаца утврђује листу кандидата за избор Републичког јавног тужиоца и јавних тужилаца који доставља Влади која предлаже једног или више кандидата за избор на функцију јавног тужиоца. Такође, предлаже Народној скупштини кандидате за први избор за заменика јавног тужиоца и бира заменике јавних тужилаца за трајно обављање функције заменика јавног тужиоца.

Сваки предлог, односно одлука о избору које доноси Државно веће тужилаца мора бити образложена²⁸.

Као услов за унапређивање носилаца јавнотужилачке функције основни критеријум је вредновање рада јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, који се изражава оценом која се уписује у лични лист јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца²⁹. Јавни тужилац вреднује рад заменика јавног тужиоца уз прибављено мишљење колегијума јавног тужилаштва, а вредновање рада јавног тужиоца врши непосредно виши јавни тужилац, уз прибављено мишљење колегијума непосредно вишег јавног тужилаштва.

Дирекцијом полиције руководи директор полиције, кога поставља и разрешава Влада на предлог министра, па њима и одговара за свој и рад Дирекције. Организационим јединицама у седишту и подручним полицијским управама руководе начелници управа, а полицијским станицама - командири.

Закон о полицији прописује именовање директора од стране владе након спроведеног конкурса (а на основу Директиве о начину утврђивања испуњености услова за избор кандидата за директора полиције), док се интерна постављења и напредовање врше у складу са Законом о полицији³⁰ и Законом о државним службеницима, који прописује редовно оцењивање. Рад запослених оцењује руководиоца организационе јединице, а рад руководиоца организационих јединица оцењује директор полиције, односно функционер у чијој надлежности је обављање одређених послова и задатака или полицијски службеник кога они овласте.

Могуће је и ванредно напредовање у полицији³¹. Наиме, запослени чији је рад у последње две године оцењен највишом позитивном оценом, а у звању које има је провео најмање половину времена предвиђеног за стицање непосредно вишег звања може превремено стећи више звање.

У Служби за борбу против организованог криминала именовања се врше уз претходно прибављену сагласност Тужилаштва за организовани криминал.

²⁸ Закон о јавном тужилаштву, члан 78-83

²⁹ ДВТ треба да усвоји Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада ЈТ и заменика ЈТ. Нацрт је урадило Удружење јавних тужилаца

³⁰ Закон о полицији, члан 112, 116

³¹ Закон о полицији, члан 127

Закон о јавном тужилаштву прописује да је јавни тужилац и заменик јавног тужиоца самосталан у вршењу својих овлашћења. Забрањен је сваки утицај на рад јавног тужилаштва и на поступање у предметима од стране извршне и законодавне власти, коришћењем јавног положаја, средстава јавног информисања или на било који други начин којим може да се угрози самосталност у раду јавног тужилаштва³².

Непосредно виши јавни тужилац може издати нижем јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у појединим предметима када постоји сумња у ефикасност и законитост његовог поступања, а Републички јавни тужилац сваком јавном тужиоцу. Обавезно упутство издаје се у писменој форми и мора садржати разлог и образложење за његово издавање.

Нижи јавни тужилац који сматра да је обавезно упутство незаконито и неосновано може изјавити приговор са образложењем Републичком јавном тужиоцу у року од осам дана од дана пријема упутства³³.

Нико изван јавног тужилаштва нема право да одређује послове јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, нити да утиче на одлучивање у предметима. Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца своје одлуке морају да образлажу само надлежном јавном тужиоцу³⁴.

Тужиоци у Србији обавезни су да уложе жалбу на сваку ослобађајућу пресуду, а у случају да заменик тужиоца сматра да нема места жалби, дужан је да сачини службену белешку у којој ће детаљно образложити ту одлуку, донету уз сагласност јавног тужиоца³⁵.

Пракса

Док се тужиоцима по закону гарантује самосталност, могућност спољашњег и унутрашњег утицаја изазива забринутост. Пријављено је да су тужиоци подвргнути обавезним упутствима од стране надређених о било ком аспекту који се тиче предмета, а често су изражаване сумња да постоји утицај од стране политичких власти на предмете високог профила. Политичке власти су виђене као неко ко има сувише утицаја на процес избора тужилаца и чланова ДВТ-а, умањујући његову улогу као независног тела које управља јавним тужилаштвом³⁶.

Током реизбора 2009. године 220 тужилаца односно заменика тужилаца којима је функција требало да буде трајна, разрешено је, односно нису реизабрани, чиме им је де факто престала функција. Одлуке Државног већа тужилаца на основу којих су престале функције нису садржале појединачна објашњења³⁷. Након што је Уставни суд почео да разматра жалбе неизабраних, изменама закона је одлучивање о жалбама пребачено на Високи савет судства и Државно веће тужилаца. ДВТ је током 2011. усвојило

³² Закон о јавном тужилаштву, члан 5.

³³ Закон о јавном тужилаштву, члан 18

³⁴ Закон о јавном тужилаштву, члан 45

³⁵ Обавезујуће упутство Републичког јавног тужиоца из маја 2009. године

³⁶ Налази Америчког удружења правника Иницијатива за владавину права

http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

³⁷ Европско удружење судија и тужилаца за демократију и слободу (МЕДЕЛ):

http://www.uts.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=65

приговоре 29 тужилаца, али је Уставни суд одлукама из јула 2012. године на посао вратио још 122 тужилаца.

И сам уставни и законски модел избора тужилаца и заменика предмет је оспоравања. Тако је заменик РЈТ и председник Удружења тужилаца Горан Илић указивао да је самосталност тужилаштва витално угрожена уставним решењем по коме јавне тужиоца на предлог Владе бира Народна скупштина, као и чињеницом да чланове Државног већа тужилаца бира Народна скупштина, чиме је тужилаштво „потчињено извршној власти”.

„В.д. стање” које се као посебни облик притиска, одржава у правосуђу, траје и у полицији. Директору полиције је истекао мандат у јуну 2011. године, а конкурс за избор новог директора тада није расписан, због неслагања унутар владајуће коалиције, односно Демократске странке из које је био премијер и Социјалистичке партије Србије из које је био заменик премијера и министар унутрашњих послова. Због тога је влада одлучила да директор полиције остане на функцији као вршилац дужности, а то стање траје и даље. У међувремену је конкурс расписан, медији су се бавили нагађањима који кандидат има највеће изгледе да буде изабран на основу партијске блискости, а један кандидат је ухапшен због сумње да је примио мито, после чега је штрајковао глађу тврдећи да му је цео случај намештен управо због кандидатуре.

Неки од највећих градова у Србији годинама немају постављеног начелника полиције (Ниш, Нови Сад) јер је министар одбијао да потпише одлуке о постављењу које предлаже директор полиције. Министар, наиме, не може самостално да одлучи о постављењу, чиме је спречено директно политичко мешање и напредовање „политичких кадрова”, али је због политичког неслагања одржавано *вд стање* које не погодује борби против криминала.

Постоје оцене да је у тужилаштву велики број стручних и способних, иако је, посебно у мањим градовима, већи проблем нестручност него корупција, али да је извесно да је део највиших руководиоца постављен политички. Због тога у истрагама има политичког уплитања - полиција и тужилаштво започну рад на предметима, али потом буду заустављени – и није им дозвољено да процесуирају у политички осетљивим примерима. Као доказ за такво стање указује се да је после промене власти 2012. године одједном отворен велики број предмета (из пакета „спорних приватизација”), што сведочи да су се истражни органи већ бавили тим случајевима али да се није улазило у процесуирање због недостатка политичке воље.

Један од примера „закаснеле” реакције јесте случај проневера у јавном предузећу Колубара. У медијима се средином 2009. година појавила прича да је ангажовањем машина приватних власника, уз накнаду, уз „напумпане” цене нанета огромна штета буџету³⁸.

Месец дана касније Републичко тужилаштво је саопштило да је добро упознато са тим случајем и да већ дуже време испитује наводе³⁹.

³⁸ <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.239.html:246832-Ukrali-celu-elektranu>

³⁹ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=08&dd=19&nav_id=377082

Готово две године касније, у јануару 2011. године београдска ТВ станица објавила је серијал о злоупотребама⁴⁰, а након емитовања ТВ емисије ухапшен је бивши директор Колубаре. Оптужница је подигнута у јануару 2012. године, а суђење још није почело⁴¹.

Избегавање тужилаца да истражују особе блиске и повезане са партијама на власти није нужно последица директног политичког притиска већ и „аутоцензуре“ која се развила током година политичког притиска. Реизбор из 2009. године послао је поруку да каријера тужилаца зависи од политике, и то је разлог који неретко тужиоце и заменике одвраћа од кривичног прогона људи са политичком заштитом⁴². И политичари и јавност су свесни тога, па политичари када желе да нагласе да су заиста одлучни да се боре против корупције најчешће шаљу политичке поруке да „нико, без обзира на страначку припадност, неће бити заштићен“⁴³.

Забрињавајуће је и да тужиоци преузимају више одговорности према новом ЗКП-у⁴⁴, с обзиром да тужилачка структура остаје ригидно хијерархијска. Пријављено је да је постојао тако висок ниво професионалне несигурности међу тужиоцима у протеклим годинама, нарочито због поступка реизбора и преиспитивања одлука о реизбору, да постоји перцепција да тужиоци доносе одлуке у позицији у којој страхују од интерних и екстерних последица. Примећено је да је вероватније постојање ситуације у којој јавно тужилаштво може бити под утицајем сопствене перцепције онога што од њих желе појединци који поседују политичку моћ, а нарочито онога што медији извештавају. Овде треба имати у виду да је велики број медија контролисан од стране политичких партија. Тужиоци, чак и на најнижем нивоу, често морају тражити упутства од виших тужилаца у хијерархији о било којој кривичној ствари која је макар посредно повезана са корупцијом. И док су само писана упутства дозвољена, усмена упутства су више правило него изузетак, чиме се на неки начин стварају паралелне линије званичне и незваничне комуникације у погледу великог броја важних одлука које тужиоци доносе: да ли уопште гонити, како квалификовати дело, кога гонити, када покренути поступак, да ли тражити притвор, да ли покренути неки скраћени вид поступка или одложити гођење или закључити споразум о признању кривице, као и одлуке у погледу жалби на пресуде или решења⁴⁵.

У раду на истрагама полиција покушава да избегне манипулацију и мешање у предмете тако што ће у раној фази предкривичног поступка укључити тужиоца и истражног судију. На тај начин умањена је могућност у мешање у рад полиције јер тужиоци на свака три месеца траже извештај шта је урађено у предмету, односно предмет је могуће политички зауставити само уз истовремени притисак и на полицију и тужилаштво. Ту оцену да полиција, повезивањем са тужилашвом, покушава да побегне од утицаја политике, потврђују и тврдње појединих високих званичника тужилаштва да, уз све проблеме са политичким пристисцима на тужилаштво, већи проблеми постоје у полицији. Када из полиције стигне кривична пријава, она се у тужилаштво процесуира, али је проблем да нема кривичних пријава против људи који су повезани са властима.

⁴⁰ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=01&dd=31&nav_category=11&nav_id=489337

⁴¹ У међувремену је почело суђење бившем директору по другој оптужници, за малверзације са отпадним гвожђем

⁴² Интервју са замеником РЈТ и председником УЈТ Гораном Илићем

⁴³ <http://www.naslovi.net/tema/186255>

⁴⁴ Нови ЗКП предвиђа увођење „тужилачке истраге“.

⁴⁵ Налази из Индекса реформе тужилаштва за Србију

http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

И поред тога што постоји широко распрострањено уверење о политичким притисцима на правосуђе, тужилаштво и полицију, није било истрага о тим притисцима. Дешавало се супротно – да сви који су имали везу са појединим предметима у току реизбора нису изабрани или сви који су радили на неком предмету, за који су били заинтересовани представници власти, су напредовали⁴⁶.

Транспарентност рада и одговорност, као механизам у борби против корупције унутар правосуђа и полиције

Закони прописују јавност у раду правосуђа, пресуде и судски списи су доступни јавности, судије су обавезни да пријаве имовину и део те пријаве је јаван, а Високи савет судства дужан је да редовно обавештава јавност о свом раду и подноси годишњи извештај о раду.

Закон прописује да седнице ВСС могу бити отворене за јавност, али је Пословником ВСС прописао да су седнице затворене за јавност и да записник са седнице Савета по правилу није доступан јавности, али да ВСС може одлучити да записник или одређени делови записника буду доступни јавности⁴⁷.

Јавност рада Савета остварује се објављивањем општих аката Службеном гласнику, одржавањем конференција за новинаре, издавањем саопштења за јавност и објављивањем на интернет страници Савета.

Високи савет судства у обавези је да једном годишње, подноси извештај о свом раду Скупштини Србије. ВСС усваја извештај за претходну годину до 1. марта текуће године, објављује га на интернет сајту и представља јавности на годишњој конференцији за новинаре⁴⁸.

Законом⁴⁹ је предвиђена јавност судског поступка, осим у случајевима који су изричито наведени законом када се штити неки приватни или јавни интерес. Према Законнику о кривичном поступку, сваком ко има оправдани интерес може се дозволити разматрање, преписивање, копирање или снимање појединих кривичних списа, осим оних који имају ознаку "службена тајна – строго поверљиво".

Судије и тужиоци су обавезни да на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције, Агенцији пријави имовину и приходе 30 дана од дана када су изабрани на ту функцију. Такође, у обавези су да годишње пријаве промене у односу на податке из претходног периода, а обавезу пријављивања имају и две године по престанку функције.

Пословник ВСС прописао је да су седнице ВСС затворене и да записник са седница није доступан јавности. Високи савет судства начелно обавештава јавност о својим активностима преко сајта и саопштења.

⁴⁶ Предмети „Јатаци“ и „Милан Обрадовић“

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/382621/Reizbor+odlo%CS%BEio+su%C4%91enje+jatacima.html>

⁴⁷ Пословник ВСС, члан 29

⁴⁸ Закон о ВСС; члан 19 Пословник о раду ВСС, члан 37

⁴⁹ Законик о кривичном поступку, Закон о парничном поступку

На веб порталу судова⁵⁰ могуће је пратити статус свих предмета у основним и вишим судовима и у привредним судовима у Србији. Портал је могуће претраживати по судовима, судијама, именима учесника процеса, деловодном броју.

Високи савет судства на сајту има информатор из маја 2011. године. Такође, на сајту Високог савета судства могу се пронаћи извештаји о раду судова у Србији, за период од 1. јануара до 30. јуна 2010. године и годишњи извештај о раду ВСС за 2009. годину.

Закон прописује и да је рад јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца јаван, осим ако законом није другачије прописано.

Закон о полицији прописује да је полиција дужна да објективно информише јавност о својим активностима, не откривајући поверљиве информације. У односима са средствима јавног информисања полиција поступа у складу са законом и према професионалним смерницама које упутством даје министар.

Министарство унутрашњих послова има Биро за односе са јавношћу преко којег се издају саопштења за јавност и организују контакти званичника МУП-а са медијима. Припадницима МУП-а није дозвољено да дају изјаве за медије уколико медији нису прибавили сагласност преко Бироа. Полицијске упаве имају портпароле преко којих се објављују саопштења и остварује контакт медија са локалним полицијским званичницима.

Унутар МУП-а ток информација је организован тако да се оне достављају Бироу, уз назнаку да ли постоји сагласност тужилаштва и истражног судије за објављивање појединих података.

Тужилаштво са јавношћу комуницира искључиво преко портпарола Републичког јавног тужилаштва.

Постоји јака тензија и висок ниво фрустрације између медија и јавног тужилаштва. Политика тужилаштва је доста затворена и хијерархијска, с обзиром да постоји само један портпарол за целокупно јавно тужилаштво, које се налази при РЈТ-у у Београду, и један портпарол за тужилаштво за ратне злочине. Да би тужиоци имали било какав контакт са медијима, они или морају да добију одобрење од портпарола или да предају њему надлежност да се бави тим питањем. Постоји мало законских или регулаторних смерница о типу информација у кривичним предметима које могу бити доступне медијима и у ком стадијуму. Постоји утисак да јавном тужиоцу недостаје проактивност у експедитивном достављању информација медијима чак и у случајевима у којима постоји велико интересовање јавности. Овај недостатак проактивности у комбинацији са строгом хијерархијом, на крају онемогућава друштво да има тачне и благовремене информације.

Неке од стандарда је својим одлукама успоставио Повереник за информације од јавног значаја одлуком да су тужиоци дужни да доставе тражиоцу и интерне акте и одлуке, а ако су садржани поверљиви или оперативни подаци без доказа, те податке треба уклонити из информације. Заузет је став и да тужилаштво треба да достави

⁵⁰ www.portal.sud.rs

образложења одлука о одбацивању кривичних пријава или о одустајању од кривичног гоњења. У пракси се то углавном поштује, али не увек.

Интернет страница Републичког јавног тужилаштва садржи статистику и податке закључно са 2007. године, а информатор о раду није ажуриран 14 месеци.

Полиција објављује податке о хапшењима у форми саопштења, као и статистичке податке о активностима МУП-а. Полиција, међутим, не обавештава грађане о поступању са пријавама, односно притужбама. Стратешка обавештајна анализа о корупцији Сектора унутрашње контроле полиције наводи податке, на основу анкетирања 2.224 грађана да они који су се сретали са корупцијом у полицији и то пријавили у огромном проценту не знају шта се након њихове пријаве десило.

Наиме, 13 одсто грађана наводи да су им полицијски службеници тражили мито, од оних којима је тражено мито, око 30 одсто је то пријавило полицији, а 25 одсто је одмах дало мито, остали су пријављивали познаницима који раде у МУПу или новинарима

Проблем да од оних који су пријавили, огромна већина не зна да ли је поступано или тврди да није поступано (37,5 односно 47,5 одсто) Тако и Сектор закључује да је мало увида у поступке МУП-а: „Грађани не знају шта се десило са пријавом нити су обавештени о поступању. Неопходно је обезбедити повратну информацију о поступању по њиховим пријавама о корупцији односно треба их благовремено информисати о томе шта је урађено и предузето против полицијског службеника кога су пријавили за корупцију, уз навођење разлога за предузете мере”.

Истом анкетом обухваћено је 10.128 припадника полиције и 13,5 одсто анкетираних зна да је колега примио мито, али од њих 1367 који су имали сазнања, чак 77 одсто није предузело ништа, 11,7 одсто је пријавило старешини, 3,9 одсто криминалистичкој полицији, а 7.5 одсто је разговарало са тим колегом.

Одговорност

Судије су у обавези да образлажу својих одлуке тако што се наводи сваки изведени доказ у току главног поступка, преносе мишљења странака у поступку о доказу и на крају се износи мишљење судије и који су разлози због чега јесте или није прихватио одређено мишљење/доказ и на који начин је донео закључак о одређеном изведеном доказу, тј да ли га је прихватио или није. Пресуда без образложења је незаконита и то је разлог за њено укидање у жалбеном поступку пред вишим судом.

Жалба на рад судије може се упутити дисциплинској комисији коју је основао Високи савет судства⁵¹, директно Високом савету судства или преко председника суда. Дисциплински прекршај⁵² је несавесно вршење судијске функције или понашање

⁵¹ <http://www.vss.sud.rs/doc/akti/Odluka%20dis%20komisija%20S1%20gl%20102%2030%2012%2010.pdf>

⁵² Прекршајем се, поред осталог, сматра повреда начела непристрасности, пропуштање судије да тражи изузеће у предметима у којима постоји разлог за изузеће, односно искључење, неоправдано кашњење у изради одлука, неоправдано одуговлачење поступка, прихватање поклона супротно прописима који регулишу сукоб интереса, упуштање судије у непримерене односе са странкама или њиховим правним

судије недостојно судијске функције, а санкције могу бити јавна опомена, умањење плате до 50% до једне године и забрана напредовања у трајању до три године. За тежи дисциплински прекршај⁵³ покреће се поступак за разрешење.

Имунитет судија односи се на одговорност за изражено мишљење и гласање приликом доношења судијске одлуке, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије. С обзиром на то да је корупција инкриминисана кроз различита кривична дела у том смислу судија није заштићен имунитетом.

За штету коју судија или тужилац проузрокује незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Кад је коначном одлуком Уставног суда, правноснажном судском одлуком, односно поравнањем пред судом или другим надлежним органом, утврђено да је штета проузрокована намерно или крајњом непажњом Република Србија може тражити од судије односно тужиоца накнаду исплаћеног износа.

О постојању услова за накнаду одлучује Високи савет судства, односно ДВТ, на захтев министарства надлежног за правосуђе.

Учесници у судском поступку имају право притужбе на рад судија кад сматрају да постоји било какав недозвољен утицај на ток и исход поступка. О притужбама одлучују председници судова.

Систем притужби служи искључиво за решавање појединачних проблема са којима се странке сусрећу – оне су средство да се издејствује заказивање рочишта или израда судских одлука када судије у томе касне - али не представљају основ за утврђивање да ли судије на које се основане притужбе односе раде неквалитетно из објективних или субјективних разлога, односно да ли раде нестручно.

Годишње странке у споровима поднесу готово 5.000 притужби, при чему је тешко утврдити њихов тачан број, с обзиром на то да прописи омогућавају да се иста притужба поднесе на више места - суду у коме се води предмет, вишем суду, Високом савету судства и Министарству правде. У 2011. години утврђено је да је било основано око 280 притужби. Основни проблем у вези са притужбама јесте то што нема системског бављења узроцима основаних притужби, па самим тим нема ни довољно учења на претходним искуствима.

Отворено је питање да ли би чињеница да је притужба на рад неког судије била основана требало да се упише у лични лист судије, како би приликом вредновања рада утицала на оцену судије. Закон о судијама прописује уписивање дисциплинских мера и оцена са вредновања, док Закон о уређењу судова прописује, поред експлицитно побројаних ставки и „друге податке везане за рад и положај судије“. Податак који треба унети у лични лист би Високом савету судства требало да доставља председник суда, али у пракси се то не ради.

заступницима у поступку који води, обављање активности које су законом одређене као неспојиве са судијском функцијом, кршење одредаба Етичког кодекса у већој мери.

⁵³ Тежи дисциплински прекршај је уколико је због учињеног прекршаја дошло до озбиљног поремећаја у вршењу судске власти или обављања радних задатака у суду или до тешког нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито застаревања предмета и ако је наступила већа штета у имовини странке у поступку, као и у случају три пута поновљеног дисциплинског прекршаја.

Основана притужба не служи у највећем броју случајева ни као основ за подношење дисциплинске пријаве против судије.

Случајеве корупције у којима су осумњичени судије, тужиоци и заменици тужилаца процесуирају Тужилаштво за организовани криминал и Служба за борбу против организованог криминала МУП-а⁵⁴. У случају када су осумњичени припадници полиције, надлежност има Управа криминалистичке полиције МУП-а (у чијем је саставу СБПОК), која је подређена директору полиције. Истовремено унутрашњу контролу полиције спроводи Сектор унутрашње контроле, који је директно подређен министру.

Сектор унутрашње контроле полиције поступа на основу предлога, притужби и представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања припадника полиције и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања. Начелник Сектора унутрашње контроле полиције обавештава министра о свим случајевима предузимања или пропуштања акција полиције за које сматра да су противне закону, и благовремено предузима потребне радње⁵⁵.

Свако има право да Министарству поднесе притужбу против полицијског службеника ако сматра да су му незаконитом или неправилном радњом полицијског службеника повређена права или слободе.

Сваку притужбу поднету против полицијског службеника мора прво да размотри и све околности у вези са њом да провери руководилац организационе јединице у којој је запослен полицијски службеник на кога се притужба односи. Уколико су ставови подносиоца притужбе и ставови руководиоца организационе јединице усклађени може се одлучити да је поступак решавања притужбе тиме закључен. У случају да се подносилац притужбе не сагласи са ставовима руководиоца организационе јединице, као и у случајевима кад из притужбе произлази сумња о учињеном кривичном делу за које се гони по службеној дужности, руководилац организационе јединице мора целокупне списе предмета да уступи комисији, која води даљи поступак решавања по притужби. Притужбе у Министарству решава комисија састављена од три члана, и то: начелник Сектора унутрашње контроле полиције, представник полиције овлашћен од стране министра и представник јавности. Представника јавности који учествује у решавању притужби на подручју полицијске управе, на предлог органа локалне самоуправе, именује и разрешава министар. Представника јавности који учествује у решавању притужби на рад полицијских службеника у седишту, на предлог организација стручне јавности и невладиних организација, именује и разрешава министар. Представник јавности се именује на период од четири године с могућношћу поновног именовања.

Поступак решавања притужбе у Министарству закључује се достављањем одговора подносиоцу притужбе у року од 30 дана од дана закључења поступка код руководиоца организационе јединице полиције. Одговором подносиоцу притужбе поступак по притужби је закључен, а подносилац притужбе има на располагању сва правна и друга средства за заштиту својих права и слобода⁵⁶.

⁵⁴ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела

⁵⁵ Закон о полицији, члан 179

⁵⁶ Закон о полицији, члан 180

Поред Сектора унутрашње контроле полиције, чије су надлежности и овлашћења прописани Законом о полицији⁵⁷, контролом рада полиције баве се и Одељење за контролу законитости у раду у Управи полиције Дирекције полиције, Одељење за безбедност и законитост у Команди жандармерије Дирекције полиције и Одељење за контролу законитости у раду у Полицијској управи за град Београд.

Тужиоци имају функционални имунитет за радње предузете у оквиру службене дужности и могу бити лишени слободе за кривично дело учињено у вршењу службене дужности само уз одобрење Народне скупштине, односно надлежног одбора Скупштине.⁵⁸

Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца такође не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење у вршењу тужилачке функције, осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца.

У полицији нико нема имунитет од кривичног гоњена или хапшења.

Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца може бити разрешен кад је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавнотужилачке функције, кад нестручно врши функцију или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја.

Дисциплински поступак регулисан је Законом о јавном тужилаштву којим је предвиђено да дисциплински поступак води Дисциплинска комисија на предлог Дисциплинског тужиоца који предлог подноси на основу дисциплинске пријаве. Против одлуке Дисциплинске комисије може се изјавити жалба Државном већу тужилаца у року од осам дана од дана достављања одлуке. Одлука Државног већа је коначна а дисциплинска санкција се уписује у лични лист јавног тужиоца, односно заменика јавног тужиоца.

Кодексом полицијске етике прописано је да се законом утврђеном спољашњом контролом полиције, коју спроводе законодавни, извршни и судски органи, обезбеђује одговорност полиције држави, грађанима и њиховим представницима. Полиција испуњава своје обавезе у поступцима у којима се разматрају жалбе на рад полиције, као и притужбе, представке и слични поднесци који се односе на њен рад. Полиција учествује у промовисању механизма одговорности, заснованих на комуникацији и узајамном разумевању грађана и полиције⁵⁹.

Што се тиче подношења притужби на рад тужилаштва, та материја је дефинисана Правилником о управи у јавним тужилаштвима: „Свако ко има оправдан интерес и обратио се јавном тужилаштву за поступање у стварима за које је надлежно јавно тужилаштво, има право на подношење представке или притужбе на рад јавног тужилаштва и да о одлуци по представи или притужби буде обавештен”.

Јавни тужилац је дужан да обавести подносиоца представке или притужбе о предузетим мерама у року од 30 дана од дана пријема притужбе, односно представке. Представке или притужбе могу да се поднесу директно надређеном тужиоцу, или преко

⁵⁷ чланови 171-179

⁵⁸ Устав Србије, члан 162

⁵⁹ Кодекс полицијске етике, члан 44

ДВТ-а, министарства надлежног за правосуђе, РЈТ-а или другог надређеног јавног тужилаштва.

Заштита интегритета судија, тужилаца и припадника МУП-а

Механизми који треба да обезбеде интегритет судија и тужилаца постоје у Уставу, Закону о судијама, Закону о јавном тужилаштву, Закону о Агенцији за борбу против корупције, као и процесним законима – Законнику о кривичном поступку и Закону о парничном поступку. Постоји Етички кодекс судија, који је прописао Високи савет судства и чије кршење представља дисциплински прекршај, као и Етички кодекс и Стандард судијске етике Друштва судија Србије, организације која окупља три четвртине судија у Србији. Законима су такође детаљно регулисане одредбе које треба да спрече сукоб интереса, посебно у самом процесу, кроз одредбе о изузећу и искључењу судије из поступка.

Етичким кодексом, који је ВСС усвојио у децембру 2010. године и објавио у Службеном гласнику, утврђују се етички принципи и правила понашања судија којих се морају придржавати у циљу очувања и унапређења достојанства и угледа судије и судства. Етички принципи су: независност, непристрасност, стручност и одговорност, посвећеност у обављању судијске функције и слобода удруживања.

Етички кодекс прописује да судија може обављати и друге послове који су од важности за подизање угледа судије и унапређење рада суда, односно прописује које вансудске активности судије не ометају његово редовно и уредно обављање судијске функције.

Када је реч о судском особљу, Законом о уређењу судова предвиђено је да је и судско особље дужно да савесно и непристрасно врши своје послове и чува углед суда.

Кодекс судијске етике Друштва судија Србије из 1998. и Стандарди судијске етике Друштва судија Србије из 2003. године садрже исте принципе – независности, непристрасности, професионалности, интегритета, посвећености и оданости стандардима, односно кодексу.

Доношење Етичког кодекса тужилаца је обавеза прописана Законом о јавном тужилаштву: “Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца у вршењу своје функције поступају у складу са Етичким кодексом, који доноси Државно веће тужилаца”⁶⁰. Постоји нацрт тог документа који је израдило ДВТ.

Нацрт кодекса прописује да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не смеју да својим понашањем угрозе интегритет, праведност и непристрасност јавног тужилаштва кроз своје активности и понашање у приватном животу, да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не сме у току вршења функције као и након престанка исте користити на било који начин ради стицања личне користи за себе или другог податке које је сазнао у току обављања јавнотужилачке функције и да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не сме прихватити било какав поклон, награду, корист, повлашћени положај или гостопримство од стране других или обављати било који посао који је у супротности са законом или подзаконским актом, или би могао да угрози његов интегритет, праведност и непристрасност.

⁶⁰ Закон о јавном тужилаштву, члан 47

Одредбе о сукобу интереса, постоје у Уставу и Закону о судијама и Закону о јавним тужилаштву, а детаљно су, заједно са питањима поклона и пантофлаже регулисане Законом о Агенцији за борбу против корупције и примењују се на све јавне функционере, међу које спадају и судије и тужиоци.

Уставом Србије је прописано да је забрањено политичко деловање судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

По Закону о судијама, судија не може бити на функцијама у органима који доносе прописе и органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе.

Судија се не може бавити било којим јавним или приватним плаћеним послом, нити пружати правне услуге или савете уз накнаду. Изузетно судија може бити члан органа управљања институције надлежне за обуку у правосудју, на основу одлуке Високог савета судства, у складу са посебним законом (као што је Правосудна академија). Са судијском функцијом неспојиве су и друге службе, послови и поступци који су опречни достојанству и независности судије или штете угледу суда.

Заменик јавног тужиоца је дужан да писмено обавести јавног тужиоца о другој функцији, послу или приватном интересу за које постоји могућност да су неспојиви са његовом функцијом, као и о послу или приватном интересу чланова своје уже породице за које постоји могућност да су неспојиви са његовом функцијом. Јавни тужилац о таквој својој функцији, послу или приватном интересу обавештава непосредно вишег јавног тужиоца, а Републички јавни тужилац обавештава Државно веће тужилаца⁶¹.

Закон о јавном тужилаштву прописује да јавни тужилац и заменик јавног тужиоца не могу бити на функцији у органима који доносе прописе, и органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе, бити чланови политичке странке, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, нити пружати правне услуге или давати правне савете уз накнаду⁶².

Високи савет судства одлучује који су поступци опречни достојанству и независности судије и штетни по углед суда, на основу Етичког кодекса. ВСС је одлучивао у два случаја и пре усвајања кодекса, током 2010. године. По захтеву за одлучивање о неспојивости судијске функције са пословима тумача, ВСС је утврдио да су та функција и посао неспојиви. Такође, поступајући по захтеву судија утврђено је да посао председника Комисије за вођење поступка и доношење решења по захтеву за враћање земљишта није неспојив са судијском функцијом, с обзиром да је посебним законом прописано да се за председника комисије именује судија.

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописано је да су сви функционери, укључујући и судије и тужиоце, дужни да Агенцији за борбу против корупције пријаве сву покретну и непокретну имовину коју имају. Агенција објављује на јавном сајту део тих података, а по закону има овлашћења да провери тачност достављених података.

Законом је прописано и да функционери не смеју да приме поклоне у вези са функцијом коју врше, изузев пригодних односно протоколарних поклона, и да органу у

⁶¹ Закон о јавном тужилаштву, члан 66

⁶² Закон о јавном тужилаштву, члан 65

коме врше функцију морјау да пријаве све примљене поклоне. Под поклонима се подразумевају и услуге и путовања. Копију евиденције поклоне за претходну годину орган доставља Агенцији до 1. марта, а Агенција их објављује на сајту до 1. јуна.

Закон садржи и двогодишње ограничење по завршетку функције током којег функционер не сме да ради у делатности у вези са функцијом коју је вршио без сагласности Агенције⁶³.

На припаднике полиције односе се одредбе о сукобу интереса прописане Законом о државним службеницима, а они нису (са изузетком министра, државних секретара и директора полиције) обухваћени обавезама из Закон о Агенцији за борбу против корупције које се односе на сукоб интереса, поклоне и пантофлажу, као и на пријављивање имовине. Обавезом пријављивања имовине обухваћени су припадници Службе за борбу против организованог криминала МУП-а Србије⁶⁴. У полицији не постоји механизам интерног пријављивања имовине.

Постоји могућност да стране у поступку у сваком судском поступку траже изузеће судије. Разлози су прописани процесним законима. Законик о кривичном поступку прописује да су разлози за изузеће, поред осталог, ако је судија оштећен кривичним делом, ако му је неко о д страна у поступку брачни друг, бивши брачни друг, сродник или кум, ако је у истом кривичном предмету судија вршио доказне радње, или је учествовао у поступку као судија, тужилац, бранилац, законски заступник или пуномоћник оштећеног, односно тужиоца, или је саслушан као сведок или као вештак, ако је у истом предмету учествовао у поступку пред нижим судом или ако је у истом суду учествовао у доношењу одлуке која се побија жалбом и ако постоје околности које могу изазвати сумњу у његову непристрасност. Те одредбе се сходно примењују и на тужиоца, односно заменика тужиоца.

Закон о парничном поступку прописује да је судија дужан да се уздржи од суђења кад постоје разлози који доводе у сумњу његову непристрасност. Судија не може вршити судијску дужност у поступку ако је сам странка, законски заступник или пуномоћник странке, ако је са странком у односу саовлашћеника, саобвезника или регресног обвезника, или ако је у истом предмету саслушан као сведок или вештак, ако је акционар, члан привредног друштва или члан задруге кад је једна од странака његов поверилац или дужник, ако му је странка или законски заступник или пуномоћник странке сродник или брачни односно ванбрачни супружник, итд. Судија може бити изузет ако постоје околности које доводе у сумњу његову непристрасност.

Кодекс полиције етике је Влада Србије усвојила 2006. године. Законом о полицији је прописано⁶⁵ да је понашање супротно Кодексу полицијске етике, које штети угледу службе или нарушава односе међу запосленима, тежа повреда службене дужностиа коју се може изрећи дисциплинска мера умањења плате, распоређивања на хијерархијски ниже радно место на одређени период, условни или безусловни престанак радног односа.

⁶³ Закон о Агенцији за борбу против корупције, члан 38

⁶⁴ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела

⁶⁵ Закон о полицији, члан 12

Кодексом су полицајци обавезни да се супротстављају сваком акту корупције, да противправно не прибављају било коју корист за себе или другог, не примају поклоне и не бави се пословима који су неспојиви са службеном дужношћу и који би могли утицати на његов рад и нарушавати углед полиције и државе⁶⁶.

Кодекс полицијске етике се изучава у Центру за основну полицијску обуку, али су у пракси припадници полиције слабо упознати са његовим одредбама. У пракси нема ни поступака због кршења кодекса, а систем утврђивања нетичког понашања лоше функционише јер је за пропусте у раду полиције задужено више тела и одељења од којих је оно централно, Сектор за унутрашњу контролу, директно претпостављено министру уместо скупштинском Одбору за безбедност (као што је био случај до 2002. године), чиме је угрожена његова независност.

У анкети Сектора за унутрашњу контролу из прве половине 2011. године, на питање да ли су у претходне две године похађали предавање или семинар о корупцији негативно је одговорило 78,7 одсто, док је позитивно одговорило само 8,7 одсто припадника полиције.

Процесуирање корупције

Судски процеси у неколико највећих разоткривених корупцијских случајева трају изузетно дуго, судство се жали на лоше оптужнице, а тужилаштво на спорост судства и на казнену политику, односно велики број пресуда испод законског минимума.

Поступак у коме је 86 особа оптужено због корупције на Правном факултету у Крагујевцу почео је 2007. године када је подигнута оптужница. Оптужница је допуњена марта 2008. године. Од децембра 2008. до септембра 2009. године суђење је одлагано због тражења изузећа судије, тужиоца, председника суда, недоласка учесника поступка. Оптужницом је обухваћено 159 кривичних дела, у поступку треба саслушати 75 сведока, а саслушавања сведока почела су у јуну 2011. Суђење још траје.

Суђење 35 особа оптуженима за корупцију и злоупотребе у стечајним поступцима почело је у јануару 2007. године и још није завршено. Поступак, према оцени председника судског већа⁶⁷, траје толико дуго због обимне оптужнице која је 6 пута допуњавана, и у којој су кривична дела описана у 49 тачака, бројних вештачења, реизбора у правосуђу и промен састава судског већа, Тужилаштво је предложило 315 сведока, а до сада је саслушано око 200. Неколико поступака раздвојено је од предмете и у њима су донете пресуде за злоупотребу службеног положаја.

Изменама ЗКП из 2009. године омогућена је примена специјалних техника и мера и за кривична дела корупције која нису у оквиру организованог криминала.

Специјалне технике се тако примењују и у случајевима са “обичним” осумњиченима. С обзиром да не постоји обавеза да се осумњичени обавести да су његове комуникације надзиране, у случајевима када истрага са употребом специјалних техника није

⁶⁶ Кодекс полиције етике, члан 19

⁶⁷ <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/199908/Sudjenje-stecajnoj-mafiji-na-dugom-stapu>

резултирала оптужницом односно материјал није кориштен у кривичном поступку, у јавности је створен утисак да се те мере користе много више него што је то реалност. Законик о кривичном поступку прописује, наиме, да лице према којем је примењиван надзор може (али не мора) бити обавештено од истражног судија ако се материјал не употребљава у кривичном поступку. Таква одредба довела је до праксе необавештавања.

Правни основ за примену специјалних истражних метода дефинисан је Законом о кривичном поступку који прописује “Посебне одредбе о поступку за кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела” и посебна правила поступка за кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела“.

У Министарству унутрашњих послова у Управи криминалистичке полиције, примену мера спроводе полицијски службеници Службе за специјалне истражне методе, у Полицијској управи за град Београд полицијски службеници Одељења за електронски надзор, а у појединим подручним полицијским управама на територији Србије полицијски службеници Одсека за примену мера у оквиру Одељења криминалистичке полиције, тако што по добијању наредбе истражног судије врше примену мера.

Мере укључују надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица, пружање симулованих пословних услуга и склапање симулованих правних послова, аутоматско рачунарско претраживање личних и других са њима повезаних података и њихову електронску обраду и ангажовање прикривеног иследника.

Што се тиче статистичких података, извесно је да се само мали део кривичних дела у вези са корупцијом процесуирају кроз деловање специјализованих јединица МУП-а и тужилаштва. Наиме, Тужилаштву за организовани криминал током 2010. године поднело је захтеве за спровођење истраге против 195 особе, од 232 колико је било пријављено, а оптужница је у том периоду подигнута против 94 особе. Ова статистика, међутим обухвата и корупцију и организовани криминал, па је тако најзаступљеније кривично дело злоупотреба службеног положаја (поднето 66 захтева за спровођење истраге), затим неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (поднето 38 захтева за спровођење истраге) и кривично дело превара (захтевано 36 истрага).

Статистички подаци о случајевима корупције које прикупља, обрађује и представља Министарство унутрашњих послова Републике, односе се на активности и резултате рада овог Министарства у преткривичном поступку, односно до подношења кривичне пријаве.

Према подацима МУП-а за 2010. годину откривено је 3.858 кривичних дела са елементом корупције, а пријављено је укупно 3.814 особа.

Најсвеобухватније податке о процесуирању дела у вези са корупцијом има Републичко јавно тужилаштво, односно Одељење за борбу против корупције у РЈТ.

Према подацима РЈТ за 2010. годину:

Кривично дело:	Полиција поднела кривичних пријава:	Истраге:	Оптужења:	Првостепене осуде	Жалбе ЈТ на првостепене пресуде	Уважене жалбе ЈТ
Злоупотреба службеног положаја	3.591	1.529	1.164	425	418	70
Примање мита	152	137	91	44	69	12
Давање мита	252	71	42	27	27	1

Дело злоупотреба службеног положаја у стручној јавности је спорно и најављена је измена КЗ, с обзиром да се оно примењује и у случајевима када је окривљени на положају у приватној фирми.

Новим ЗКП уводи се тужилачка истрага, која би требало да донесе ефикаснији поступак. Тужилаштво очекује да ће се у сузбијању корупције промовисати неопходност тимског рада, како полиције и тужилаштва у тужилачкој истрази, тако и свих државних органа који се баве борбом против корупције и њеним спречавањем.

Према том концепту истраге, тужилац је задужен за прикупљање доказа на основу којих одлучује да ли ће против неког лица подићи оптужницу или не. Овим је промењена досадашња пракса према којој је суд по службеној дужности изводио доказе. Поред тога предвиђено је да јавни тужилац руководи предистражним поступком, одлучује о непредузимању или одлагању кривичног гоњења, спроводи истрагу, закључује са окривљеним споразум о признању кривице и споразум о сведочењу, а овлашћен је и да изјави жалбу и подноси ванредне правне лекове.

Споразум о признању кривице означавањем је у јавности и медијима као потенцијално коруптиван, али је стручна јавност углавном бранила увођење овог института⁶⁸.

У тужилаштву тврде да споразум не оставља простор за корупцију јер нагодби присуствују окривљени и бранилац, прецизно су прописани услови за нагодбу, а а суд контролише законитост и одобрава или не нагодбу⁶⁹.

Одељење за борбу против корупције при РЈТ, поред тога што води статистику кривичних дела у вези са корупцијом, функционише као тело за интерну контролу рада у предметима коруптивних кривичних дела. Нижа јавна тужилаштва су обавезна да обавештавају Одељење Републичког јавног тужилаштва о свим донетим одлукама у предметима са коруптивним обележјима, које у случају одбачаја кривичних пријава или одустанка од гоњења, морају доносити у зборном саставу уз обавезно учешће јавног тужиоца, као и да доставе РЈТ-у копију првостепене пресуде и жалбу тужиоца, уколико је изјављена, а потом и другостепену одлуку.

РЈТ је у току 2009. године поступало у 908 таквих предмета, као и по предметима из ранијих година и то по 760 предмета у 2008., и по 578 предмета у 2007. години. На овај начин омогућава се контрола рада тужилаштва у сваком поједином предмету и

⁶⁸ <http://www.politika.rs/rubrike/ostali-komentari/Sporazum-o-priznanju-krivice.lt.html>

⁶⁹ Оцена заменице РЈТ Олгице Милорадовић на конференцији Интегритет институција у борби против корупције, септембар 2011

пружање стручне помоћи у виду давања мишљења, сугестија и упутстава ради разјашњења спорних питања у појединим предметима, а са посебним нагласком на доследној примени законских одредаба о обавезном одузимању имовинске користи прибављене кривичним делом.

Улога правосуђа у борби против корупције

Дефиниција, правни оквир и органи

Национална стратегија за борбу против корупције дефинише корупцију као однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу је стицања личне користи или користи за другога.

Кривични законик не садржи посебну главу у којој би се налазила сва кривична дела корупције, у складу са њеном дефиницијом у Националној стратегији за борбу против корупције. Међутим, полазећи од ове дефиниције, међу кривичним делима прописаним у **Кривичном законнику, као кривична дела корупције можемо означити:** злоупотреба службеног положаја из члана 359, кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика из члана 360, превара у служби из члана 363, трговина утицајем из члана 366, примање мита из члана 367, давање мита из члана 368, одавање службене тајне из члана 369 став 2, злоупотреба овлашћења у привреди из члана 238, злоупотреба у вези са јавном набавком из члана 234-а и злоупотреба службеног положаја одговорног лица из члана 234 (ова одредба ступа на снагу 15.04.2013. године).

Извршиоци ових кривичних дела мога бити службена и одговорна лица.

Службеним лицем у смислу Кривичног законика се сматрају лица која у државном органу врше службену дужност; изабрана, именована или постављена лица у државном органу, органу локалне самоуправе или лица која стално или повремено врше службене дужности или службене функције у тим органима; лица у установи, предузећу или другом субјекту којима је поверено вршење јавних овлашћења која одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу; лица којима је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова и војна лица.

Одговорним лицем се сматра лице које на основу Закона, прописа или овлашћења врши одређене послове управљања, надзора или друге послове из делатности правног лица, као и лица коме је фактички поверено обављање тих послова.

У глави XXIX-а Законика о кривичном поступку прописане су посебне одредбе о поступку за кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела. Међутим и поред тога што у називу ове главе помиње кривична дела корупције, овај Законик не даје дефиницију кривичних дела корупције, већ само у члану 504-а став 5 наводи да у групу кривичних дела против корупције спадају: злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита. У складу са овом одредбом, у односу на ова кривична дела (поред других таксативно наведених, која не спадају у кривична дела корупције), могућа је примена посебних мере органа гоњења за откривање и доказивање ових кривичних дела и то: надзор и снимање телефонских и других разговора и комуникације, пружање симулованих пословних услуга и пружање симулованих правних послова; контролисана испорука; аутоматско рачунско претраживање личних и других са њима повезаних података. У односу на ова кривична дела, али само када су извршена од стране организоване

криминалне групе (организовани криминал), могуће је применити и посебне мере: прикривеног иследника и сведока сарадника.

Нови Законик о кривичном поступку, који се за сада примењује само на кривична дела организованог криминала и ратне злочине, не означава ни једно кривично дело као кривично дело корупције, али у члану 162 прописује да је могуће применити посебне доказне радње за кривична дела злоупотребе службеног положаја, трговине утицајем, примање мита и давање мита. Те радње су: **тајни надзор комуникације; тајно праћење и снимање; симуловани послови; рачунско претраживање података; прикривени иследник; као и споразум о сведочењу осуђеног.**

Првостепена надлежност за суђење за кривична дела корупције је подељена између основних и виших судова, као и Посебног одељења Вишег суда у Београду за организовани криминал.

Основни суд је надлежан да суди за кривична дела злоупотребе службеног положаја из члана 359 став 1 и став 2; преваре у служби из члана 363 став 1 и став 2; трговина утицајем из члана 366 став 1, став 2, став 3 и став 4 КЗ и злоупотреба овлашћења у привреди из члана 238 став 1 и став 2 КЗ.

Виши суд је надлежан да суди за ова кривична дела када се ради о њиховом квалификованом облику, као и за кривична дела кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика, примање мита и одавање службене тајне.

Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, прописана је надлежност **Посебног одељења Вишег суда у Београду** да суди за кривична дела против службене дужности и то злоупотребе службеног положаја, трговине утицајем, примања мита, када је окривљени, односно лице којем је дато мито службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именовања или постављења од стране Народне Скупштине, Владе, Високог савета судства или Државног већа тужилаца, као и за кривично дело злоупотреба службеног положаја из члана 359 став 3 КЗ када је вредност прибављене имовинске користи преко 200.000,00 динара. Надлежност овог одељења постоји и за суђење и за остала кривична дела корупције, као и за друга кривична дела, када су извршена од стране организоване криминалне групе (организовани криминал).

Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела је прописано да се одредбе тог Закона примењују и за кривична дела злоупотребе службеног положаја из члана 359 став 3 КЗ, преваре у служби из члана 363 став 3 КЗ, трговине утицајем из члана 366 став 5, примања мита из члана 367 став 1 до 3, 5 и 6 КЗ и давање мита из члана 368 став 1 до 3 и став 5 КЗ. За кривична дела трговина утицајем, примање мита и давање мита одредбе ове главе се примењују само ако је имовинска корист прибављена кривичним делом, односно вредност предмета кривичног дела прелази износ од 1.500.000,00 динара.

Као што видимо за кривична дела корупције су надлежне да суде у првом степену судије у основном и вишем суду и Посебном одељењу Вишег суда у Београду. За судије се не траже никакви посебни услови, односно посебна знања и квалификације за суђење за ова кривична дела, сем за судије у Посебном одељењу

Вишег суда у Београду. Судије у ово Одељење распоређује председник Вишег суда у Београду на време од 6 година уз њихову писмену сагласност. Судија мора имати најмање 8 година професионалног искуства у области кривичног права. Такође је могуће да Високи савет судства упуту и судију из неког другог суда на рад у Посебно одељење Вишег суда у Београду на време од 6 година уз његову писмену сагласност. Прописано је да предност за распоређивање у ово Одељење имају судије које поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције.

У другом степен надлежност за сва ова кривична дела је дата Апелационом суду. У складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, у Апелационом суд у Београду је образовано Посебно одељење за поступање у предметима кривичних дела из надлежности Посебног одељења Вишег суда у Београду. Судије у ово одељење Апелационог суда распоређује председник Апелационог суда у Београду на време од шест година уз њихову писмену сагласност и они морају имати најмање десет година професионалног искуства у области кривичног права. Такође постоји могућност да Високи савет судства и судију неког другог суда упуту на рад у Посебно одељење Апелационог суда у Београду на време од шест година уз његову писмену сагласност. Такође је прописано да ће приликом распоређивања у ово одељење предност имати судије које поседује потребна стручна знања и искуство у области борбе против организованог криминала и корупције.

У Посебном одељењу Вишег суда у Београду има 15 судија и пет судница технички опремљених за суђења за кривична дела из њихове надлежности. У поступцима пред тим Одељењем суде већа састављена од троје судија (професионалаца).

У Апелационом суду у Београду у Посебном одељењу постоје два већа од по пет судија.

Јавна тужилаштва у антикорупцијским предметима

Поступак за сва кривична дела корупције мора се у једном тренутку наћи пред надлежним јавним тужиоцем. То ће бити основно, више или тужилаштво за организовани криминал. Због тога су статистике тужилаштва добар показатељ стања ствари у гоњењу корупције, како у погледу онога што се пријављује, тако и у погледу онога што излази пред суд.

Статистички подаци самих тужилаштава не воде се за сва кривична дела појединачно, већ по групама за она која се најчешће јављају. Четири таква кривична дела могу бити коруптивна – злоупотреба службеног положаја, кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика, примање мита и давање мита.

Табела 1: Број примљених кривичних пријава у 2010. и 2011. њихов статус

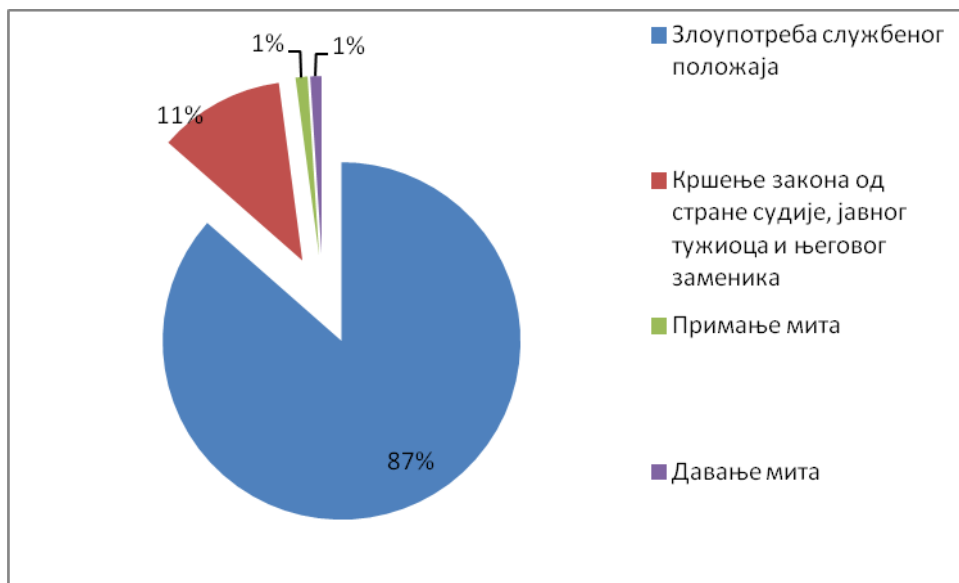
Члан КЗ	ПРИЈАВА							Нерешено пријава код других органа
	Нерешено из ранијег периода	Новопримљене	Одбачено	Од тога (пуб. 4) по чл. 18 КЗ	Оптужни предлог	Непосредна оптужница	Нерешено пријава у ЈТ	
	2	3	4	5	6	7	8	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
II. КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ - Глава 22								
Злоупотреба службеног положаја	4456	9989	2802	3	1152	99	294	5605
Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика	589	2248	1974	0	8	3	71	420
Примање мита	56	286	53	0	1	2	11	41
Давање мита	53	420	66	0	107	23	0	78
УКУПНО :	5154	12943	4895	3	1268	127	376	6144

Како из ове табеле можемо видети, број кривичних пријава које постоје због корупције уопште није мали. У две посматране године до тужилаштва је стигло готово **13.000 таквих пријава (око 17 по дану)**, а у раду су из ранијих година имали преко 5000 пријава.

Међутим, највећи број кривичних пријава не прође ту фазу – чак **77,8%, буде одбачено док се у преосталих 22,2% покрећу оптужница или оптужни предлог**. Такође, ова

статистика показује да јавна тужилаштва не могу да обраде све кривичне пријаве за ова дела динамиком којом она пристижу. Као што смо видели, за две посматране године је стигло око 13 хиљада кривичних пријава а у исто време, **тужилаштво** је на овај или онај начин **одлучило о нешто мање од половине тог броја – 6290**. То значи да би евентуално нагло повећање броја кривичних пријава, уколико не би дошло до промене у организацији самих тужилаштава или промена прописа резултирало додатним смањењем ефикасности. При томе треба имати у виду да тужиоци зависе и од поступања других органа – како у фази истраге, тако и у фази суђења.

Графикон број 1: Врсте кривичних дела по кривичним пријавама



Како се може видети, далеко највећи број кривичних пријава у овој групи кривичних дела односи се на злоупотребу службеног положаја, чак 87%, следећих 11% су пријаве за кршење закона од стране судије или тужиоца, а примање и давање мита учествују са по 1% у статистици. Треба напоменути да су кривичне пријаве за друга коруптивна кривична дела тако малобројне да се о њима и није водила посебна статистика (нпр. трговина утицајем, примање и давање мита у вези са гласањем, ненаменско трошење буџетских средстава, кривична дела прописана Законом о Агенцији за борбу против корупције и Законом о финансирању политичких активности).

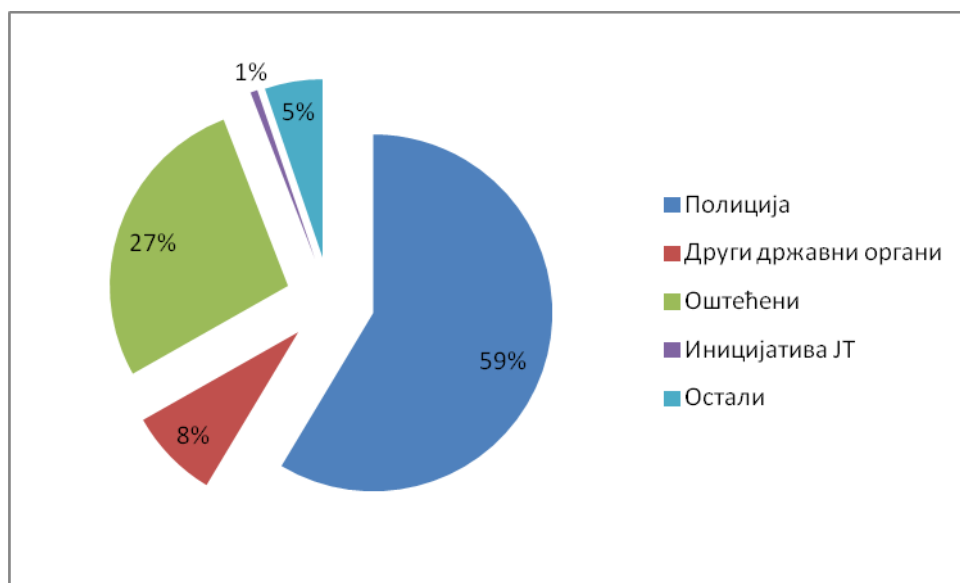
Табела број 2: Ко подноси кривичне пријаве?

Члан КЗ	ПОДНОСИОЦИ КРИВИЧНИХ ПРИЈАВА					

	Полиција	Други државни органи	Оштећени	Иницијатива ЈТ	Остали	СВЕГА
1	10	11	12	13	14	15
II. КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ - Глава 22						
Злоупотреба службеног положаја	6934	1027	1572	79	436	9989
Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика	70	19	1938	0	231	2248
Примање мита	233	10	31	0	9	286
Давање мита	388	11	11	4	7	420
УКУПНО :	7625	1067	3552	83	683	12943

Највећи број кривичних пријава стиже од полиције – чак 59%, следећи по броју пријава су оштећени, у 27% случајева, други државни органи у 8%, а тек у 5% случајева реч је о иницијативи самих јавних тужилаштава. Податак о малом броју кривичних предмета који су покренути на иницијативу самог јавног тужилаштва говори и оптерећености ових органа али се може довести у везу и са оценама Европске комисије о потреби за проактивнијим приступом у откривању и гоњењу корупције. Конкретно, то би могло да значи да јавни тужиоци не треба да чекају да им други државни органи поднесу кривичне пријаве (нпр. ДРИ), већ да и сам имају основа да испитују релевантна документа (нпр. извештаје о ревизији завршног рачуна) како би увидели да ли има основа за кривично гоњење.

Графион број 2: Структура кривичних пријава по подносиоцима



Међутим, статистика о структури подносилаца кривичних пријава за корупцију зна да буде и варљива. На пример, подаци о томе да се жртве корупције често одлучују да поднесу кривичне пријаве у ствари нису тачни. У стварности је реч о томе да више од половине тих пријава подносе лица која сматрају да су оштећени поступањем судија и тужилаца (незадовољне странке и њихови заступници). У многим таквим случајевима уопште није реч о стварној корупцији већ о својеврсном притиску на суд или незадовољству поступањем суда и одлукама које је можда оправдано, и треба га преиспитати на вишој судској инстанци или треба покренути дисциплински поступак због лошег квалитета рада, али не и кривични због корупције. Код примања мита тек свака осма пријава долази од оштећених.

Учешће других државних органа у пријављивању корупције није занемарљиво, у две посматране године било је преко хиљаду таквих случајева и најчешће је реч о инспекцијама.

Табела број 3: Статистика истрага

Члан КЗ	ИСТРАГЕ					Оптужено лица после истраге
	Нерешено из ранијег периода	Захтевано у извештајном периоду	Обуставаљено	Прекид	Недовршено из ранијег периода	
1	16	17	18	19	20	21
II. КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ - Глава 22						
Злоупотреба службеног положаја	5844	3096	456	86	5700	2207
Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика	28	2	0	0	21	3
Примање мита	106	212	18	0	88	199
Давање мита	76	97	13	3	81	71
УКУПНО :	6054	3407	487	89	5890	2480

Табела показује у колико случајева су захтеване и реализоване истраге за коруптивна кривична дела. И ту је приметно да број истрага које су започете у ранијем периоду премашује готово дупло број оних које су захтеване, што указује на дуго трајање истражног поступка. Међутим, у већини случајева када се истрага захтева, на крају ипак буде подигнут оптужни акт – у преко две трећине случајева. Следећи могући исход је обустава (нпр. због застарелости гоњења или смрти починиоца), до које долази у око 15% случајева а прекиди истраге су релативно ретки. Неке кривичне пријаве и не дођу

до ове фазе, што је нарочито приметно код пријава за кривично дело кршења закона од стране судије.

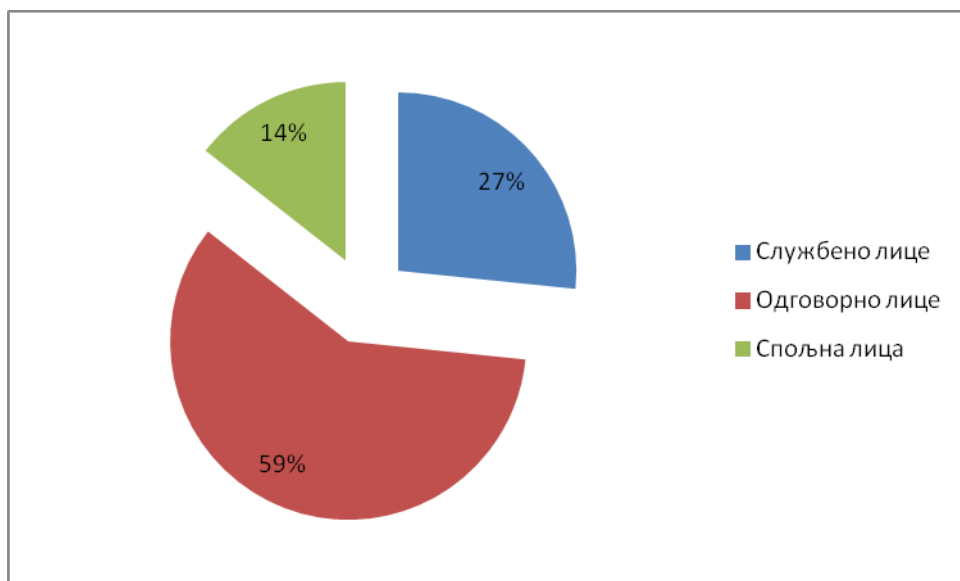
Табела број 4: Ко је оптужен?

Члан КЗ	ОПТУЖЕЊА			
	СВОЈСТВО ОПТУЖЕНОГ У ОДНОСУ ПРЕМА ОШТЕЂЕНОМ			
	Службено лице	Одговорно лице	Спољна лица	Укупно (пуб. 22 до 24)
1	22	23	24	25
II. КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ - Глава 22				
Злоупотреба службеног положаја	791	1752	429	2936
Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика	6	6	3	15
Примање мита	148	28	9	180
Давање мита	10	6	158	168
УКУПНО :	955	1792	599	3299

Изузетно су занимљиви подаци који се односе на статус оптуженог. Наиме, за кривична дела може да одговара службено лице, одговорно лице у правном лицу (у приватном сектору) или „спољна“ лица, на пример, грађани који дају мито, лица која утичу на доносиоце одлука у јавном и приватном сектору или им помажу да кривично дело изврше итд.

Како се може видети сликовито из графикана, готово три петине оптужених за злоупотребу службеног положаја уопште не долазе на суд због корупције, већ због разних махинација у приватним фирмама чији су власници или запослени. Самим тим, стваран број оптужених за корупцију се значајно смањује и може се свести на око 1000 особа – 955 „службених лица“ и неке од оних који припадају другим категоријама (10 грађана оптужених за давање мита, 28 одговорних лица у предузећима који су оптужени за примање мита итд.).

Графикон број 3: Структура оптужених за злоупотребу службеног положаја



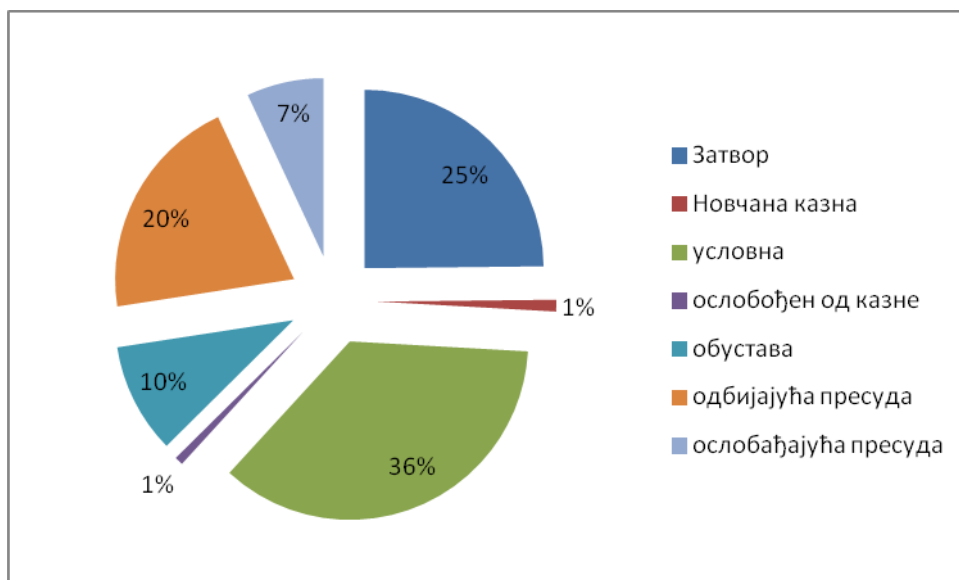
Занимљиви су и подаци који се односе на време извршења кривичних дела за која су подигнуте оптужнице. Према статистици тужилаштва, у извештајном периоду је било 1358 таквих случајева а у ранијим годинама 2016. То указује на релативну ажурност поступања у гоњењу корупције, односно, да се готово 40% предмета због којих се покрећу поступци односи на ствари које су се догодиле у претходних 12 месеци.

Табела број 5: Шта се дешава након оптужења?

Члан КЗ	Првостепене пресуде											Обустава поступка по оптужењу	Ослобађајуће	Одбијајуће
	Затвор	Новчана казна	Рад у јавном интересу	Одузимање возачке дозволе	МЕРЕ УПОЗОРЕЊА		Мере безбедности	Ослобођен од казне	УКУПНО	Новчана казна као споредна изречена уз главну				
					Условне	Судска опомена								
1	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	
II. КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ - Глава 22														
Злоупотреба службеног положаја	401	18	0	0	704	0	1	8	1131	12	186	394	143	
Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	2	0	0	
Примање мита	83	3	0	0	13	0	0	0	99	3	8	24	2	
Давање мита	31	1	0	0	26	0	0	8	66	8	11	6	0	
УКУПНО :	515	22	0	0	745	0	1	16	1298	23	207	424	145	

Како се може видети, у првостепеним пресудама најчешћи исход представљају условне осуде – у укупно 36% случајева или 745 у посматраном периоду. Следећи по заступљени исход је затворска казна, 515 осуда или 25% случајева. И исходи који су повољни по оптужене нису ретки – у укупно 37% случајева долази до одбијања тужбеног захтева, обуставе поступка или ослобађајуће пресуде.

Графикон број 4: Структура првостепених пресуда по одлукама



Статистика је забележила и друге занимљиве податке. Мера безбедности забране обављања позива, делатности или дужности, којој има места и у неким случајевима корупције првостепено је изречена у само 24 случајева, од чега 17 отпада на злоупотребу а 7 на примање мита. Разни видови одузимања имовинске користи су такође били прилично ретко заступљени – у 49 случајева злоупотребе и 3 случаја давања мита, мада је овај број у стварности вероватно већи, будући да до одузимања може доћи и у ранијој фази, нпр. приликом откривања примања и давања мита.

Јавни тужиоци су се по правилу користили правом да уложи жалбу на првостепену пресуду. У половини случајева жалбе су се односиле само на одлуке о казни. Међутим, другостепени судски органи су већину тих жалби одбијали (око пет шестина свих случајева, при чему су жалбе чешће одбијане када је реч о примању и давању мита него код злоупотребе службеног положаја).

Табела број 6: Жалбе на првостепену пресуду

Члан КЗ	ЖАЛБА ЈАВНОГ ТУЖИОЦА				
	Укупно уложено	Од тога само због одлуке о казни	Уважено	Од тога због одлуке о казни (руб. 47)	Одбијено

1	46	47	48	49	50
II. КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ - Глава 22					
Злоупотреба службеног положаја	975	459	162	87	313
Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика	1	0	0	0	3
Примање мита	143	84	23	13	35
Давање мита	50	37	3	2	12
УКУПНО :	1169	580	188	102	363

Табела број 7: Структура гоњења кривичних дела по тужилаштвима и кривичним делима

	Злоупотреба службеног положаја (Чл. 359 КЗ)	Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (Чл. 360 КЗ)	Ненаменско трошење буџетских средстава (Чл. 362а КЗ), односно неименован о кривично дело из Чл. 74а Закона о буџетском систему из 2002, на основу измена и допуна из 2006.	Трговина утицајем (Чл. 366 КЗ), односно кривично дело "противзаконитог посредовања" из ранијих верзија КЗ	Примање мита (Чл. 367 КЗ)	Давање мита (Чл. 368 КЗ)	Давање и примање мита у вези са гласњем (Чл. 156 КЗ)	Непријав. имовине или давање лажних података о имовини (Чл. 72 Закона о Агенцији за борбу против корупције)	Кривичн о дело из Чл. 38 Закона о финансирању политичких активности
Туж. Орт. Крим.	15	0	0	0	3	3	0	0	0
ВЈТ Београд	63	0	0	0	19	6	0	0	0
ВЈТ Врање	11	0	0	1	4	2	0	0	0
ВЈТ Зајечар	4	0	0	0	1	0	0	0	0
ВЈТ Зрењанин	9	0	0	0	5	4	0	0	0
ВЈТ Јагодина	14	0	0	0	0	0	0	0	0
ВЈТ Косовска Митровица	3	0	0	0	0	0	0	0	0
ВЈТ Крагујевац	24	0	0	0	6	1	0	0	0
ВЈТ Краљево	21	0	0	0	5	4	0	0	0
ВЈТ Крушевац	6	1	0	0	1	1	0	0	0
ВЈТ Лесковац	8	0	0	0	1	0	0	0	0
ВЈТ Неготин	5	0	0	1	2	0	0	0	0
ВЈТ Нови Пазар	15	0	0	0	2	1	0	0	0

ВЈТ Нови Сад	11	0	0	0	2	2	0	0	0
ВЈТ Панчево	8	0	0	0	2	0	0	0	0
ВЈТ Пирот	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ВЈТ Пожаревац	7	0	0	0	1	0	0	0	0
ВЈТ Прокупље	3	0	0	0	1	1	0	0	0
ВЈТ Смедеревео	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ВЈТ Сомбор	18	0	0	0	2	2	0	0	0
ВЈТ Сремска Митровица	16	0	0	0	3	0	0	0	0
ВЈТ Суботица	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ВЈТ Ужице	7	0	0	1	1	0	0	0	0
ВЈТ Чачак	23	0	0	0	1	1	0	0	0
ВЈТ Шабац	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Прво ОЈТ у Београду - делимични подаци	13	0	0	0	0	1	0	0	0
Друго ОЈТ у Београду	10	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈТ у Бору	13	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈТ у Врању	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈТ у Вршцу	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈТ у Зајечару	3	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈТ у Зрењанину	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈТ у Јагодини	12	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈТ у Кикинди	19	0	0	0	0	1	0	0	0

ОЈ у Косовској Митровици	7	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Крагујевцу	27	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Краљеву	6	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Лесковцу	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Лозници	9	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Неготину	10	0	0	1	0	2	0	0	0
ОЈ у Новом Пазару	6	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Новом Саду	46	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Панчеву	8	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Параћину	4	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Пироту	18	0	0	0	0	1	0	0	0
ОЈ у Пожаревцу	12	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Пожеги	4	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Пријеполу	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Прокупљу	1	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Смедереву	9	0	0	0	0	1	0	0	0
ОЈ у Сомбору	9	0	0	0	0	1	0	0	0
ОЈ у Сремској Митровици	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Суботици	11	0	0	0	0	0	0	0	0
ОЈ у Ужицу	3	0	0	0	0	0	0	0	0

ОЈТ у Чачку	20	0	0	0	0	0	0	0	0
Укупно	571	1	0	4	62	35	0	0	0

На основу делимичних података – оптужница које смо добили од већине јавних тужилаштава, сачинили смо преглед кривичних дела корупције за која су јавни тужиоци предузимали гоњење током 2010. и 2011. годину. Највећи број предмета односио се на злоупотребу службеног положаја, укупно 571. Далеко иза, на другом месту, долазе поступци који покренути због примања мита (62) и давања мита (35). У само четири случаја поступак је покренут због трговине утицајем, у само једном због кршења закона од стране судије а није забележен ни један случај оптужбе за чак четири кривична дела – примање и давање мита у вези са гласањем, ненаменско трошење буџета, непријављивање имовине и незаконито финансирање политичких странака.

Табела број 8: број оптужница и време између чињења кривичног дела и подизања оптужнице

	Време од тренутка чињења кривичног дела до подизања оптужнице у месецима	Број процесуираних лица	Број поднетих оптужница
Туж. Орт. Крим.	53	116	17
ВЈТ Београд	45	225	78
ВЈТ Врање	33	30	15
ВЈТ Зајечар	50	8	5
ВЈТ Зрењанин	21	58	12
ВЈТ Јагодина	54	20	14
ВЈТ Косовска Митровица	89	3	3
ВЈТ Крагујевац	32	58	30
ВЈТ Краљево	38	74	24
ВЈТ Крушевац	28	25	8
ВЈТ Лесковац	33	22	9
ВЈТ Неготин	31	32	6
ВЈТ Нови Пазар	49	25	17
ВЈТ Нови Сад	40	21	13
ВЈТ Панчево	45	15	10
ВЈТ Пирот	0	0	0
ВЈТ Пожаревац	0	9	8
ВЈТ Прокупље	36	14	4
ВЈТ Смедерево	0	0	0
ВЈТ Сомбор	46	68	18
ВЈТ Сремска	34	27	19

Митровица			
ВЈТ Суботица	0	0	0
ВЈТ Ужице	33	50	7
ВЈТ Чачак	42	70	23
ВЈТ Шабац	0	0	0
Прво ОЈТ у Београду	66	28	14
Друго ОЈТ у Београду	39	18	10
ОЈТ у Бору	35	20	13
ОЈТ у Врању	0	0	0
ОЈТ у Вршцу	0	0	0
ОЈТ у Зајечару	54	3	3
ОЈТ у Зрењанину	0	0	0
ОЈТ у Јагодини	21	18	12
ОЈТ у Кикинди	32	20	20
ОЈТ у Косовској Митровици	15	6	7
ОЈТ у Крагујевцу	30	36	27
ОЈТ у Краљеву	60	10	6
ОЈТ у Лесковцу	0	0	0
ОЈТ у Лозници	25	12	9
ОЈТ у Неготину	31	13	13
ОЈТ у Новом Пазару	19	7	6
ОЈТ у Новом Саду	50	79	46
ОЈТ у Панчеву	34	13	8
ОЈТ у Параћину	26	4	4
ОЈТ у Пироту	47	23	19
ОЈТ у Пожаревцу	0	12	12

ОЈТ у Пожеги	41	8	4
ОЈТ у Пријепољу	0	0	0
ОЈТ у Прокупљу	25	1	1
ОЈТ у Смедереву	35	22	10
ОЈТ у Сомбору	51	17	10
ОЈТ у Сремској Митровици	0	0	0
ОЈТ у Суботици	41	13	11
ОЈТ у Ужицу	26	3	3
ОЈТ у Чачку	24	30	20
Укупно	38	1386	628

Податке из ове табеле треба узети са извесном резервом, јер у неким случајевима се из достављених оптужница није могло видети колико је било оптужених лица (обрисани сви лични подаци) или пак утврдити када се тачно догодило кривично дело. Дакле, подаци имају само индикативан значај, и, у мери у којој су тачни, указују на то да је време које протекне између кривичног дела и момента подизања оптужнице веома дуго (у просеку, преко три године) те да се оптужни акти подижу у просеку против два лица, што је и логично због природе коруптивног односа.

Табела број 9: Структура оптужница по вредности незаконите користи

тужилаштво	к.д.	сектор	опис	вредност користи или штете у РСД
Тужилаштво за организовани криминал	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Железнице Србије	80.000.000
ВЈТ Крушевац	кршење закона од стране судије...	Правосуђе		25.595.000
ВЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Царина	Неправилности око царињења	19.000.000
Тужилаштво за организовани криминал	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Путеви Србије (штета)	17.000.000
ОЈТ Лозница	злоупотреба с.п.	Друштвено предузеће	незаконита продаја непокретности	15.500.000

Тужилаштво за организовани криминал	примање мита	Здравство	Институт за онкологију, договор са фармацеутским компанијама	10.000.000
ВЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Општински функционер	грађевинске дозволе	9.360.000
ВЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Инспекторат за друмски саобраћај	состављање предметних записника	9.181.023
ВЈТ Врање	злоупотреба с.п.	Полиција	незаконит превоз робе преко границе (оштећен буџет)	4.587.000
ВЈТ Зајечар	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Књижење задужења	3.620.000
ОЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Банкарство	незаконита додела кредита	3.188.790
Тужилаштво за организовани криминал	примање мита	Јавно предузеће	Путеви Србије, примио мито у виду стана	2.520.000
ВЈТ Врање	злоупотреба с.п.	Друштвено предузеће	незаконито закључивање уговора о раду (оштећен буџет)	2.270.000
				2.255.000
ВЈТ Јагодина	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	погрешно обрачунавање радних сати	2.061.000
ВЈТ Краљево	злоупотреба с.п.	Просвета	присвајање новца ванредних ученика, директор школе	1.500.000
ВЈТ Прокупље	злоупотреба с.п.	Општински функционер	додела новчане помоћи	1.500.000
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	РТБ и РББ Бор, спонзорство ФК Рудар	1.416.000
Тужилаштво за организовани криминал	злоупотреба с.п.	Градска управа	Градска управа града Београда	1.391.000
ОЈТ Зајечар	злоупотреба с.п.	Јавна установа	Управник позоришта, исплаћивано више радницама	1.276.000
ОЈТ Панчево	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	додела уговора након спроведене јн	1.205.332
ОЈТ Зајечар	злоупотреба с.п.	Здравство	Референт болнице	1.090.000

ОЈТ Лозница	злоупотреба с.п.	Урбанизам	непоступање по пријави адапациј и санације	1.013.637
Друго ОЈТ БГ	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	ЈКП Обреновац	1.000.000
ВЈТ Београд	примање мита	Здравство	Директор клинике за онкологију, фармацеутске компаније	737.000
ВЈТ Београд	примање мита	Здравство	фармацеутске компаније	665.000
Прво ОЈТ у Београду	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће		610.000
ОЈТ Краљево	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Пошта у К. Митровици. Службеник присвајао очеву пензију	576.000
ОЈТ Параћин	злоупотреба с.п.	Просвета	Директор школе	531.000
ОЈТ Панчево	злоупотреба с.п.	Полиција	лажирање саобраћајних незгода	499.937
ОЈТ Зајечар	злоупотреба с.п.	Општински функционер	Начелник општинске управе	487.000
ОЈТ Крагујевац	злоупотреба с.п.	Здравство	Лекар, преписивање више лекова	450.000
ВЈТ Београд	примање мита	Фонд за развој РС		400.000
ОЈТ Смедерево	злоупотреба с.п.	Здравство	Директор ДЗ	398.000
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Јавна установа	Спортски центар	363.000
ОЈТ К. Митровица	злоупотреба с.п.	Просвета	Директор школе	320.000
ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Здравство	уношење неистинитих података за исплату путних трошкова	317.870
ОЈТ Јагодина	злоупотреба с.п.	општинска управа	незаконито присвајање средстава за наплату	315.000
ВЈТ Београд	примање мита	Фудбалски клуб	Тражен мито за исписницу из клуба	300.000
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	РББ Бор, незаконито донаторство женском рукометном клубу	280.000
ОЈТ Смедерево	злоупотреба с.п.	Полиција	Полицијски службеник	269.000

ВЈТ Београд	примање мита	Здравство	онколог, КБЦ Беж. Коса, фармацевтске компаније	234.000
ОЈТ Панчево	злоупотреба с.п.	Полиција	лажирање саобраћајних незгода	194.625
ОЈТ Јагодина	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	присвајање наплаћених услуга ЈКПа	177.222
Тужилаштво за организовани криминал	примање мита	Правосуђе	Заменик јавног тужиоца, покретање поступака	167.000
ОЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Банкарство	злоупотреба шифара и незаконити трансакције	149.508
ОЈТ Јагодина	злоупотреба с.п.	Пошта	незаконито закључивање уговора	144.994
ОЈТ Пирот	злоупотреба с.п.	Царина	Невршење царинског надзора	135.000
ОЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	електродистрибуција	присвајање новца наплаћеног од комуналних предузећа	100.000
ВЈТ Београд	примање мита	Здравство	Центар за онкологију КГ. Фармацевтске компаније	98.000
Друго ОЈТ БГ	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	ТЕНТ ЕПС	85.000
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	ЈП за стамбене услуге	83.000
Друго ОЈТ БГ	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	ЈКП Обреновац	77.000
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	РТБ Бор	70.000
ОЈТ Смедерево	злоупотреба с.п.	Полиција	Полицијски службеник	67.000
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Јавно предузеће за стамбене услуге	65.000
ОЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Полиција	сачињавање налог за точење горива	62.850
ВЈТ Нови Пазар	примање мита	Општински функционер	доношење акта у корист даваоца мита	60.000
ВЈТ Крушевац	примање мита	Градска управа	Упис у матичну књигу рођених	50.000
ВЈТ Београд	примање мита	Предузеће	ИМП Раковица, тражен мито за испоруку робе	50.000

ВЈТ Чачак	давање мита	Банкарство	добијање кредита	50.000
ВЈТ Врање	примање мита и давање мита	Пореска управа	решење пореске управе	50.000
ОЈТ Смедерево	злоупотреба с.п.	Полиција	Неуплаћивање наплаћених казни на ж.р.	38.000
ОЈТ Пирот	злоупотреба с.п.	Просвета	Директор школе	33.700
ОЈТ Пирот	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Јавно предузеће	30.000
ВЈТ Београд	примање мита	Здравство	Хируршка интервенција	30.000
ВЈТ Београд	примање мита	Полиција	Полицијски службеник	30.000
ВЈТ Чачак	давање мита	Банкарство	добијање кредита	30.000
ВЈТ Крагујевац	примање мита	Здравство	Хируршка интервенција	30.000
ВЈТ Зајечар	примање мита	Предузеће	потврда о положеном возачком испиту	30.000
ОЈТ Неготин	трговина утицајем	Ватрогасци	посредовање за исплату отпремнине	30.000
ВЈТ Неготин	примање мита	Полиција	пропуштање извршавања радње	30.000
ВЈТ Крагујевац	примање мита	Здравство	Хируршка интервенција	25.000
ОЈТ Пирот	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Шумар, штета	23.700
ВЈТ Крагујевац	примање мита	Здравство	Хируршка интервенција	20.000
ВЈТ Крагујевац	примање мита	Јавно предузеће	Шумска управа, дозвола за сечу дрва	20.000
ВЈТ Краљево	примање мита	Полиција	спречавање откривања кривичног дела	20.000
ВЈТ Нови Пазар	примање мита	Полиција	прелазак робе преко границе	20.000
Друго ОЈТ БГ	злоупотреба с.п.	Полиција	Полицијски службеник	18.500
ВЈТ Београд	примање мита	Полиција	Полицијски службеник	15.000
ОЈТ Пирот	злоупотреба с.п.	Полиција	Неуплаћивање наплаћених казни на ж.р.	14.000
ОЈТ Пирот	давање мита	Правосуђе	Покушај давања мита судији	13.000

Друго ОЈТ БГ	злоупотреба с.п.	Просвета	Основна школа	11.600
Прво ОЈТ у Београду	давање мита	Полиција	Покушај давања мита полицијском службенику	10.000
ВЈТ Београд	примање мита	Полиција	Увиђај	10.000
ВЈТ Београд	примање мита	Полиција	Полицијски службеник	10.000
ВЈТ Краљево	примање мита	Просвета	директор школе, примање ученика у дом	10.000
ОЈТ Неготин	давање мита	Полиција	обрада захтева за издавање биометријске лк	10.000
ОЈТ Пирот	злоупотреба с.п.	Правосуђе	Судски извршитељ	9.500
ВЈТ Врање	примање мита	Просвета	израда матурског рада	9.000
ВЈТ Врање	примање мита	предузеће	потврда о курсу језика	8.000
ОЈТ Јагодина	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	омогућавање коришћења тезги без накнаде	7.381
ВЈТ Крагујевац	примање мита	Полиција	саобраћајни прекршај	5.000
ВЈТ Краљево	примање мита и давање мита	Полиција	саобраћајни прекршај	5.000
ВЈТ Ужице	примање мита, злоупотреба с.п. Трговина утицајем	Полиција	превоз робе преко границе	5.000
ВЈТ Краљево	примање мита	Правосуђе	Судски извршитељ	2.500
ВЈТ Краљево	примање мита и давање мита	Полиција	саобраћајни прекршај	2.000
ВЈТ Београд	примање мита	Полиција	Полицијски службеник	1.000
ВЈТ Београд	примање мита	Полиција	По предмету	1.000
ОЈТ Неготин	давање мита	Полиција	оверавање путних исправа	1.000
ВЈТ Прокупље	примање мита и давање мита	Полиција	пропуштање контроле возила	500
Друго ОЈТ БГ	злоупотреба с.п.	Просвета	директор издавао простор без накнаде	

ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Полиција	Противзаконито омогућавање регистрације	
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Полиција	Незаконито издавање потврде о пројевима шасија	
ОЈТ Бор	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	ЈП за стамбене услуге, бесплатно становање	
ОЈТ К. Митровица	злоупотреба с.п.	Полиција	Омогућавање регистрације	
ОЈТ К. Митровица	злоупотреба с.п.	Просвета	Радни однос без конкурса	
ОЈТ К. Митровица	злоупотреба с.п.	Општински функционер	Радни однос без одговарајуће стручне спреме	
ОЈТ К. Митровица	злоупотреба с.п.	Здравство	Истеривање са посла	
ОЈТ К. Митровица	злоупотреба с.п.	Општински функционер	Незаконито разрешење са места директора библиотеке	
ОЈТ Пирот	злоупотреба с.п.	Здравство	Потврда о повредама	
ОЈТ Пожега	злоупотреба с.п.	Јавно предузеће	Јавне набавке	
ОЈТ Смедерево	злоупотреба с.п.	Здравство	Директор ДЗ, плаћено одсуство противно Закону	
ОЈТ Прокупље	злоупотреба с.п.	Просвета	Директор ненаменски трошио средства	
Прво ОЈТ у Београду	злоупотреба с.п.	Просвета	Директор школе, положен разред	
ВЈТ Београд	примање мита	Полиција	Јавне набавке	
ВЈТ Врање	примање мита	Здравство	фингирање лабораторијских налаза	
ОЈТ Панчево	злоупотреба с.п.	Полиција	лажирање саобраћајних незгода	
ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Царина	Лажирање царинских путних декларација	
ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Царина	лажирање царинских путних декларација	

ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Царина	Лажирање царинских путних декларација	
ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Царина	Лажирање царинских путних декларација	
ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Царина	Лажирање царинских путних декларација	
ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Царина	Лажирање царинских путних декларација	
ОЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Просвета	незаконит пријем у радни однос	
ВЈТ Неготин	примање мита	Царина	Лажирање царинских путних декларација	
ВЈТ Неготин	злоупотреба с.п.	Царина	Лажирање царинских путних декларација	
ОЈТ Јагодина	злоупотреба с.п.	грађевинска инспекција	лажно приказивање података у уписним књигама	
ОЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Полиција	избегавање вршења полицијске контроле	
ОЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Полиција	издавање непоништене путне исправе	
ОЈТ Чачак	злоупотреба с.п.	Полиција	издавање непоништене путне исправе	
ОЈТ Лозница	злоупотреба с.п.	Градска управа	незакнито обустављање поступка	

У узорку оптужница које смо детаљније анализирали, просечна вредност незаконите имовинске користи или штете је била око 2,5 милиона динара, док у једној четвртини случајева висина штете или користи није била јасно изражена. Међутим, та бројка је варљива јер је на њу утицало снажно неколико великих случајева са оптужбама које су вредне милионе динара. У узорку се укупно 6 оптужница односи штету или корист већу од 10 милиона динара, 18 случајева на вредност између милион и 10 милиона динара, 25 случајева на вредност између 100 хиљада и милион, 39 случајева на вредност између 10 и 100 хиљада, а 13 случајева на подмићивања мање вредности.

По сектору у којем је реч највише је оптужница које се односе на корупцију у следећим областима:

- Царина – 10
- Урбанизам и грађевина- 2

- Просвета – 13
- Правосуђе – 4
- Полиција – 34
- Општински и градски органи – 10
- Јавна предузећа – 24
- Здравство – 17

Јавна тужилаштва

Главни закључци и препоруке

Број кривичних пријава за кривична дела са елементом корупције је у порасту, иако је и даље далеко од броја случајева који се догоде током године, судећи по истраживањима јавног мњења, што указује на **високу тамну бројку криминалитета**. Због тога је потребно спровести законске и друге мере како би се **охрабрио већи број сведока** и жртава корупције или учесника у коруптивним радњама да **пријаве ова кривична дела** (нпр. обавезно ослобађање од кривичне одговорности, заштита узбуњивача, обавештавање о поступању по поднетим пријавама).

Обрада приспелих кривичних пријава **превазилази тренутне могућности јавних тужилаштва** – број нерешених предмета из ранијих година је готово једнак годишњем приливу. Због тога је потребно **реорганизацијом**, другим мерама за повећање **ефикасности** (нпр. измена процесних закона, коришћење информативних технологија) и **ангажовањем додатних кадрова** (за почетак, оних који су враћени на посао на основу одлука Уставног суда), нарочито у најоптерећенијим тужилаштвима, али и **бољом сарадњом** са другим државним органима, **обезбедити брже поступање**.

Кривичне пријаве најчешће подноси **полиција**, учешће оштећених је значајно само код пријављивања наводне корупције у правосуђу, док је **само у 5% случајева реч о иницијативи самог тужилаштва**, што указује на потребу **веће активности** и изградње капацитета јавних тужилаштва, посебно у контексту примене препорука Европске комисије о „**проактивном испитивању корупције**“ (нпр. покретање кривичних истрага на основу информација из ревизорских извештаја, без чекања на кривичну пријаву од стране Државне ревизорске институције).

Највише кривичних пријава и оптужница односи се на **злоупотребу службеног положаја** (члан 359 КЗ), као кривично дело које је најлакше доказати. Међутим, **две трећине ових случајева суштински не представља корупцију**, будући да се односи на кршење правила пословања у приватном сектору. Када се ови случајеви не рачунају, стварни број оптужених за корупцију је у посматраном периоду био око 500 на годишњем нивоу. Овај проблем би требало да буде решен након почетка примене измењеног Кривичног законика, које издвајају злоупотребе у приватном сектору у посебно кривично дело.

Број кривичних поступака за поједина корупционашка кривична дела је занемарљив или их уопште нема, што указује на то да би полиција и јавна тужилаштва али и други органи (нпр. Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција) **требало да обрате више пажње на њих, јер у пракси има примера у**

којима се озбиљно сумња да су та кривична дела почињена у већем обиму – трговина утицајем, стварање обавеза за буџет преко одобрених средстава, непријављивање имовине и прихода јавних функционера, незаконито финансирање странака и изборних кампања, давање и примање мита у вези са гласањем.

Оштро **разграничење надлежности** између „специјалног“ и осталих јавних тужилаштава може да представља препреку за ефикасно гоњење корупције, имајући у виду ограничене капацитете посебног одељења, као и његове надлежности у односу на организовани криминал и посебне мере које се могу или морају користити у овим случајевима. Због тога би требало размотрити **повећање броја ангажованих на случајевима корупције на високом нивоу, стварање законских и техничких услова да се она гони и на другим местима и већу специјализацију**, нарочито имајући у виду актуелно покретање истрага у случајевима корупције из ранијих година.

Статистике које се тренутно воде у јавним тужилаштвима **не говоре довољно о појединим битним аспектима за борбу против корупције** и требало би их унапредити и **уједначити са статистикама** које воде полиција и судови. Нарочито је важно обезбедити јасан преглед ситуације у погледу **одузимања имовинске користи, примене специјалних истражних техника, рангу оптужених за корупцију, брзине поступања, сектору у којем је дошло до корупције и модалитетима коруптивних радњи**, како би се на основу тих података креирале нове антикорупцијске политике.

За коруптивна кривична дела постоји **посебан надзор** од стране Републичког јавног тужилаштва, што је механизам који треба задржати и убудуће. Међутим, потребно је обезбедити и **друге видове контроле исправности одлука јавних тужилаштава**, нарочито у случајевима одбацивања кривичних пријава (нпр. објављивање анонимизованих образложења за такве одлуке као и шире разумевање појма „оштећеног“ који може да покрене кривични поступак или настави гоњење код кривичних дела корупције).

Основни налази о поступању судова у случајевима корупције

Основни налази

У оквиру овог пројекта прегледано је **279** судских одлука које се односе на кривична дела корупције.

У **9,7%** случајева се ради о кривичном делу кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика из члана 360 Кривичног законика, у којима су поднети **оптужни предлози од стране оштећених као тужилаца** (након одбачаја њихових кривичних пријава од стране јавног тужиоца) и **сви су одбијени, јер је суд нашао да дело које је било предмет оптужбе није кривично дело.**

У **2,15 %** случајева се радило о кривичном делу примања мита из члана 367 кривичног законика. У 66,66 % посто случајева извршилац дела је било службено, а у 33,33 % одговорно лице.

Од свих прегледаних одлука **75,6 % се односи на кривично дело злоупотребе службеног положаја из члана 359 Кривичног законика**, и то 64,8 % и надлежности основног суда а 10,8 % из надлежности вишег суда.

Пред основним судом окривљенима за ово кривично дело је стављено на терет да су у 63,7 % случајева искористили службени положај, у 25,7 % прекрачили службена овлашћења, а у 10,6 % нису вршили службене дужности. У 69,5 % случајева оптужена су одговорна лица (приватни сектор), а у 30,5 % случајева службена лица (јавни сектор). Од свих окривљених 18,9 % је било на руководећим функцијама, а у 20,7 % случајева радило се о лицима која су раније била осуђивана. У 21,5 % предмета било је оптужено више лица, а у 9,2 % случајева окривљени су се током поступка налазили у притвору, од чега њих 18,8 % до 6 месеци, 12,5 % до једне и 68,7 % до две године. Поступци су у 2,4 % предмета трајали до 6 месеци, у 4,2 % случајева до једне године, 11,5 % до две године, у 18,9 % до три године и у 63 % случајева преко три године. У 40,3 % предмета било је спроведено финансијско вештачење. Од свих оптужених лица 24,7 % је ослобођено од оптужбе или је поступак против њих обустављен, 21,1 % је осуђено на казну затвора до 6 месеци, 12,1 % на казну затвора до једне године и 2,1 % до две године, а према 40% оптужених је изречена условна осуда. Учиниоца је прибавио себи прибавио имовинску корист у 54 % случајева, а у 33,4 % случајева другоме, док је у 12,6 % остварена неимовинска корист. У 25,9 % случајева оштећенима је досуђен имовинско правни захтев. мера, а имовинска корист је одузета од 6,3 осуђених лица. Није изречена ни једна мера безбедности.

С обзиром на то да се кривично дело злоупотребе службеног положаја, појављује пред судом као најчешћи облик корупције потребно је истаћи да је оно у закону одређено са доста широког формулацијом, што може проузроковати проблеме у пракси. Наиме, као једна од радњи извршења тог кривичног дела, поред прекорачења границе службеног овлашћења и невршења службене дужности (што је понашање супротно прописима), прописано и „искоришћавање службеног положаја“ (што у суштини представља нецелисходно понашање, које није непреписно). С обзиром на то да се у том случају

испитује целисходност, а не законитост, нечијег понашања, то отвара могућност различитог тумачења да ли је нешто целисходно или не.

Ови проблеми су посебно изражен због недовољно развијеног механизма за уједначавање судске праксе. Наиме, постоје четири другостепена апелациона суда пред којима се окончавају суђења, који често немају уједначену судску праксу, а само један мањи број предмета долази пред Врховни касациони суд, због његове ограничене надлежности, што му не омогућава да ефикасно обавља своју законом установљену обавезу да утврђује начелне правне ставове ради јединствене судске примене права.

Закључци и препоруке

На округлим столовима-јавним расправама организованим у оквиру овог пројекта, одржаним у Новом Саду, Нишу и Ивањици, судије кривичари, прекршајне судије и заменици јавних тужилаца су истакли да би им од велике користи била обука из области финансија, с обзиром на то да је у великом броју предмета у вези кривичних дела корупције неопходно спровести финансијско вештачење. Оваква врста обуке би им помогла да критички сагледају налазе и мишљења финансијских вештака.

Из анализе напред приказаног правног оквира и праксе судова може се извести неколико закључака:

- 9) кривична дела корупције (у складу са њеном дефиницијом о националној стратегији за борбу против корупције) нису груписана у једну главу, већ се налазе у више глава Кривичног законика.**
- 10) Законик о кривичном поступку могућност примене посебних мера за откривање и доказивање кривичних дела (доказне радње) ограничава само на четири кривична дела корупције (злоупотреба служеног положаја, трговина утицајем, примање мита и давање мита), иако су у Кривичном законик у прописана и друга коруптивна кривична дела (кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика, превара у служби, одавање службене тајне, злоупотреба овлашћења у привреди, злоупотреба у вези са јавном набавком и злоупотреба службеног положаја одговорног лица);**
- 11) сви првостепени судови опште надлежности (основни, виши и апелациони) су надлежни да суде за ова кривична дела ;**
- 12) за судије који суде за кривична дела корупције нису прописани неки посебни услови, у смислу поседовања одређених година радног искуства и одговарајуће обуке. Једино за судије Посебних одељења у Вишем суду у Београду и Апелационом суду у Београду, је прописано да морају имати одређене године искуства као и да ће приликом распоређивања имати предност судије које поседују посебна потребна стручна знања и искуство из области организованог криминала и корупције. Међутим, није ближе прописано каква су то посебна знања и где су стечена;**
- 13) судије у Посебна одељење распоређује председник суда, или Високи савет**

судства, уколико се ради о судијама из другог суда, и то годишњим распоредом послова а при томе не постоје никакви посебни критеријуми и мерила на основу којих се то чини;

- 14) судије у овим посебним одељењима имају специфичан статус јер се у то одељење именују уз сопствену сагласност и на период од најмање шест година;
- 15) пред судовима као најчешћи облик корупције се појављује кривично дело злоупотребе службеног положаја;
- 16) најчешће се као радња извршења овог кривичног дела појављује „искоришћавање службеног положаја“

Предлог мера које би се могле предузети на побољшању правног оквира за суђења кривичних дела корупције:

- 8) изменом Законика о кривичном поступку дефинисати појма коруптивних кривичних дела, као што је то учињено за организовани криминал. Тиме би се учинило ефикаснијим откривање и суђење ових кривичних дела јер би била могућа примена свих посебних мера за њихово откривање и доказивање (доказних радњи), јер су сада ограничене само на четири кривична дела. Поред тога, њихова примена би била могућа и на евентуално ново прописана кривична дела корупције у Кривичном законнику;
- 9) изменом Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела проширити могућност његове примене за сва кривична дела корупције, јер је она сада ограничене само на четири кривична дела;
- 10) прописати обавезну континуирану обуку свих судија који суде за кривична дела корупције, као и обавезу Академије у том смислу;
- 11) прописати прецизне критеријуме и поступак за „избор“ судија у Посебна одељења и њихов статус који ће гарантовати стручност и интегритет да суде за кривична дела корупције из надлежности тих одељења;
- 12) обезбедити довољан број судија и особља у посебним одељењима, као и просторно техничке услове за рад, које ће омогућити суђење у разумном року у тим предметима;
- 13) прописати надлежност само неколико судова за суђења за кривична дела корупције, ван надлежности Посебног одељења Вишег суда у Београду, како би се обезбедила стручност судија за суђење за та дела;
- 14) преиспитати потребу за прецизнијим одређењем радње извршења кривичног дела злоупотребе службеног положаја.

Поступање прекршајних судова у вези са применом превентивних антикорупцијских закона

Укупна статистика

Сви превентивни антикорупцијски закони садрже одредбе о прекршајној одговорности. Прекршајна одговорност има другачију природу од кривичне. Наиме, за прекршајну одговорност ће најчешће бити довољно да је прекршена нека обавеза прописана законом а лице које је било дужно да ту обавезу испуни ће одговарати било да је пропусти начињен случајно, грубом непажњом или са одређеном намером.

Уколико је пак постојала намера да се учини радња којом се некоме доноси противзаконита корист или неком наноси штета или теже оштећују нечија права, уместо прекршајног би требало водити кривични поступак (нпр. за злоупотребу службеног положаја). Међутим, у највећем броју случајева органи на основу чијих захтева се покрећу прекршајни поступци нису овлашћени да утврђују да ли постоје елементи кривичне одговорности починилаца.

Прекршајни поступци се, на основу Закона о прекршајима, покрећу на основу захтева који надлежном прекршајном суду могу поднети јавни тужилац, орган који врши надзор над спровођењем закона у којем је прекршај прописан (најчешће министарства) или оштећени. Рок застаривања је по правилу једна година од дана када је прекршај почињен, али може бити и дужи ако је тако прописано (нпр. за Закон о буџетском систему).

Полазна хипотеза, коју је ово истраживање потврдило, била је да је стварни број случајева кршења закона далеко већи од броја случајева који се воде пред прекршајним судовима.

Табела број 10: Број поступака прекршајних судова због кршења антикорупцијских прописа у 2010. и 2011.

Седиште прекршајног суда	УКУПНО поступака за прекршаје из четири антикорупцијска закона
Београд	16
Суботица	5
Младеновац	2
Ниш	35
Прокупље	3
Смедерево	3
Крушевац	10
Аранђеловац	1
Пожаревац	13
Обреновац	3

Пријепоље	1
Нови Сад	12
Лесковац	17
Сјеница	2
Неготин	4
Параћин	7
Пирот	7
Лозница	2
Рашка	1
Панчево	5
Косовска Митровица	1
Ваљево	0
Пожаревац	1
Крагујевац	7
Лазаревац	6
Јагодина	2
Сомбор	4
Бечеј	2
Шабац	7
Нови Пазар	0
Сремска Митровица	3
Рума	0
Кикинда	2
Краљево	1
Зрењанин	1
Ужице	0
Укупно	186

Како се из табеле број 10. може видети, у току две године посматрања пред прекршајним судовима се водило свега 186 поступака због кршења одредаба антикорупцијских прописа, а у многим судовима за прекршаје није било ни једног оваквог поступка. Разлог за овако мали број случајева треба тражити пре свега у лоше осмишљеним механизмима надзора над применом одређених прописа, незаинтересованости оштећених и јавних тужилаца да покрећу ове поступке и брзим наступањем застарелости, што ће бити ближе објашњено на примеру појединих закона.

Међу појединим судовима највише одлука је било у Нишу, а затим у Београду, Лесковцу, Новом Саду и Крушевцу, а поједини нису имали ни један случај поступања због повреде ових закона.

Закон о слободном приступу информацијама

Поступци су покретани због кршења следећих одредаба Закона:

Поступци су покретани због кршења следећих одредаба Закона:

- Члан 16, који се односи на непоступање по захтеву тражилаца
- Члан 18, који се односи на достављање копије документа у траженом облику.
- члан 38, који се односи на одређивање овлашћеног лица и предузимање мера за заштиту носача информација
- члан 39, који се односи на објављивање информатора о раду
- члан 43, који се односи на подношење годишњег извештаја Поверенику

У табели су приказани подаци о броју прекршајних поступака који су покренути због кршења појединих одредаба Закона (црвени број означава број случајева у којима је одређени прекршај био поменут поред још неког).

Табела број 11: Прекршајни поступци због кршења Закона о слободном приступу информацијама

Град	члан 16	члан 18	члан 38	члан 48	члан 45	члан 46	члан 43	члан 39
БГ	1	7	2	1			3	
СУ				2				
МЛ								
НИ					4		7	2
ПК				1			2	
СД								
КШ								
АР								
ПО	1						7	1
ОБ								
ПП					1		1	
НС								
ЛЕ			1	2	6		6	
СЈ							1	1
НГ				1	2		2	1
ПН						1		
ПИ					5		5	
ЛО							2	
РА					1		1	
ПА								
КМ								
ВА								

ПЖ	1			1								1					
КГ	1						1	4					5				
ЛА																	
ЈА											1				1		
СО																	
БЕ								1					1				
ША							1				1		2				
НП																	
СМ	1					1											
РУ																	
КИ													1				
КВ	1	2															
ЗР																	
УЕ																	
Укупно	6	9	0	1	3	2	8	2	0	4	0	3	4	43	2	5	0

Дакле, према овој статистици, због непоступања по захтеву тражилаца било је вођено укупно 15 пресуда у посматраном периоду. С друге стране, број таквих случајева мери се хиљадама, што се може закључити на основу извештаја Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. На пример, Повереник је само у 2011 примио 2628 жалби због недобијања информација, у 2010. години 2066 а у 2009. години 1416. Од тих жалби, око 95% се односи на ситуације када орган власти тражиоцу није доставио ни информације нити је донео решење којим се захтев одбија, што је прекршај. Очигледно је да систем не функционише, и то пре свега у фази покретања прекршајних поступака, што је у надлежности Министарства (раније државне управе и локалне самоуправе) и да га треба мењати, давањем овлашћења Поверенику, који има непосредна сазнања о томе да су прекршаји почињени, да ове поступке покреће. Овакве измене биле су предвиђене предлогом за измену и допуну Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, које су повучене из процедуре у другој половини 2012. године.

У посматраном периоду водио се само један поступак који се, између осталог, односи и на недостављање докумената у траженом облику и само пет који се односе на обавезе органа власти у вези са овлашћеним лицем за поступање по захтевима.

Нешто више поступака се односи на једну од најслабијих тачака примене Закона – објављивање информатора о раду – 28. Наиме, иако је већина органа власти испунила ову обавезу макар на елементарном нивоу, број оних који то нису учинили је знатно већи од броја оних који су због неиспуњења завршили на суду. Тако се у извештају Повереника за 2011. констатује да је информаторе објавило „преко 80%“ градова и општина, „преко 70% судова“ и слично. У претходним годинама стање је било још лошије.

У укупно 45 случајева поступци су вођени због неподношења годишњег извештаја Поверенику. Судаћи поново по годишњем извештају Повереника, почетком 2011. године, 697 органа власти је испунило своју обавезу од укупно 2839 оних на које се

обавеза односи, што поново указује на велику диспропорцију између броја случајева у којима је дошло до повреде Закона и броја оних који су санкционисани.

Закон о буџетском систему

Највише поступака од свих посматраних прописа вођено је због кршења Закона о буџетском систему. Органи за прекршаје су поступали у вези са повредама следећих чланова (нумерација се односи на Закон о буџетском систему из 2002 године, са изменама из 2005. и 2006. који је у то доба био на снази):

- члан 5, који говори о равнотежи буџетских примања и издатака
- члан 42, који се односи на привремену обуставу извршења буџета
- члан 50, који прописује одговорност функционера директног и индиректног буџетског корисника за преузимање обавеза
- члан 51, који се односи на неспојивост функција наредбодаваца, рачунополагача и интерних контролора
- чланове 56, 57 и 58 који су се односили на задуживање
- члан 23, који се односи на припрему и достављање финансијских планова индиректних корисника буџета локалне власти
- члан 29, који се односи на измене и допуне буџета и финансијских планова
- члан 31, који се односи на наплату примања буџета у складу са законом
- члан 35, који се односи на одговорност код преузимања обавеза (да буде у складу са одобреним апропријацијама)
- члан 36, који се односи на управљање преузетим обавезама (нпр. да се не могу платити обавезе које су преузете иако нису обезбеђена средства)
- члан 37, који се односи на закључивање уговора о јавним набавкама
- члан 38, који се односи на обавезу да се сва плаћања из буџета врше на основу књиговодствене документације
- члан 61, који уређује одговорност за буџетско рачуноводство
- члан 71, који се односи на екстерну ревизију буџета

Појединачно гледано, поступци су вођени најчешће након поступака који се односе на задуживање буџетских корисника – нпр. укупно 16 у вези са чланом 56, укупно 34 у вези са чланом 57, укупно 13 у вези са чланом 58. Укупно 16 случајева односи се на закључивање уговора о јавним набавкама.

Имајући у виду велике сумње у кршење буџетских прописа, које су, између осталог потврђене и налазима ревизора, очигледно је да је веома мали број прекршилаца буџетских прописа уопште дошао до суда.

Главне разлоге за то треба тражити у slabим капацитетима спољних надзорних органа, slabим механизмима интерне контроле и интерне ревизије, као и одсуству подстицаја за пријављивање таквих прекршаја унутар буџетских корисника.

Постоји обавеза да сваки буџетски корисник уведе систем интерне контроле који би требало да спречи да уопште дође до кршења буџетских правила. Већи корисници буџета имају и обавезу успостављања интерне ревизије која би требало да пружи додатне гаранције да ће се новац прикупљати и трошити у складу са законом. У оквиру

финансија постоји буџетска инспекција која је овлашћена да проверава законитост коришћења буџета код свих буџетских корисника, а такве инспекције би требало да се уведу и на нижим нивоима власти. Постоје органи који могу да уоче кршење буџетских прописа у оквиру свог делокруга рада (нпр. Управа за јавне набавке). Постоји Државна ревизорска институција која врши ревизију завршног рачуна буџета и ревизије пословања буџетских корисника.

Међутим, систем очигледно не ради посао: интерне контроле, судећи по налазима ДРИ у многим институцијама не функционишу; интерне ревизије нису успостављене у свим органима који су на то били обавезни; буџетска инспекција већ дуже од деценије нема довољно људи да одговори на најхитнијим задацима; неки од органа који имају сазнања о буџетским прекршајима нису овлашћени да покрећу поступке, већ о томе само обавештавају и иначе загушену буџетску инспекцију и ДРИ; службеници који имају законску обавезу да пријаве кривично дело или прекршај за који су сазнали у оквиру свог посла, немају ни подстицаја да то учине, нити је претња законске санкције према њима озбиљна; ДРИ, и поред тога што сваке године сачињава све обимније извештаје, покрива својим ревизијама само део трошења јавних средстава, а захтеве за покретање прекршајног поступка подноси након израде извештаја о ревизији итд.

Закон о јавним набавкама

Закон о јавним набавкама, као један од најважнијих антикорупцијских прописа, садржи и многе прекршајне одредбе. Између осталог, прекршајни поступци су вођени због повреде следећих правила (бројеви чланова су наведени према Закону о јавним набавкама из 2008. године, који је релевантан за посматрани период):

- члан 6, који прописује поступак који треба применити код набавке услуга
- члан 7, који прописује на које набавке се не примењује Закон (поступци због случајева када је погрешно набавка подведена под неки од изузетака)
- члан 11, који прописује начело једнакости понуђача
- члан 16, који прописује на којем језику се подносе понуде
- члан 20, који прописује да се као правило спроводи отворен поступак јавне набавке
- члан 24, који прописује услове под којим се може спроводити преговарачки поступак без објављивања јавног позива
- члан 25, који уређује спровођење конкурса за нацрте
- члан 27, који прописује да се поступак набавке може почети ако је набавка предвиђена планом и ако су за њу обезбеђена средства
- члан 28, који прописује доношење одлука о покретању поступка
- члан 29, који прописује начин спровођења набавки од стране другог наручиоца
- члан 31, који прописује рокове за достављање конкурсне документације
- члан 32, који уређује начин измена и допуна конкурсне документације
- члан 34, који прописује одређивање вредности јавне набавке услуга
- члан 36, који уређује одређивање вредности јавних набавки које се спроводе по партијама
- члан 37, који прописује начин одређивања вредности јавних набавки

- члан 51, који прописује одређивање критеријума за избор најповољније понуде
- члан 54, који прописује подношење електронске понуде
- чланови 44-52, који прописује услове за учешће у поступку јавне набавке
- чланови 59-68 који прописују рокове у поступку јавних набавки
- члан 69, који прописује како се објављују огласи у јавним набавкама и чланови 70 и 71 који прописују поједине врсте огласа
- члан 74, који прописује обавезу објављивања обавештења о закљученом уговору о јавној набавци
- члан 82, који уређује закључивање уговора о јавној набавци
- члан 94, који прописује садржај извештаја о закљученим уговорима који се доставља Управи за јавне набавке
- члан 97, који прописује обавезе за одређивање службеника за јавне набавке и омогућавање службенику да похађа обуку и стекне сертификат
- члан 107, који се односи на рокове и начин подношења захтева за заштиту права
- члан 108, који се односи на последице поднетог захтева за заштиту права
- члан 118, који прописује дужност поступања по налозима Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки

У вези са кажњавањем прекршаја из овог закона главни утисак је фрапантна дискрепанца између броја повреда за које се зна или сумња и броја прекршајних поступака који су тим поводом вођени.

Примера ради, наводимо неколико таквих апсурда:

- Повреда члана 11, који прописује начело једнакости понуђача било је обухваћено у само два прекршајна поступка, иако је повреда тог начела редовна појава у стотинама захтева за заштиту права које подносе наручиоци
- Само 16 поступака односи се на случајеве у којима је јавна набавка започета иако није била планирана или иако нису била обезбеђена средства за њено спровођење. Насупрот томе, ревизорски налази показују да овакво поступање није нимало ретка појава (у ревизији буџета за 2010. годину вредност таквих незаконних набавки мери се стотинама милиона евра). Штавише, о раширености ове повреде закона речито говоре неизмирена дуговања државних добављача према путарским и грађевинским предузећима као и према добављачима у здравству – ниједан од ових дугова не би ни могао да настане да су заиста постојала средства за спровођење набавке.
- Само 2 поступка односи се на повреду члана 7, о набавкама које су изузете из примене Закона, иако су разни облици кршења ове одредбе утврђени и налазима ревизора, а на многе друге се сумња (нарочито у вези са неоправданим спровођењем поверљивих набавки или набавки од наводно ексклузивног понуђача из јавног сектора)
- Само 6 поступака се непосредно односи на повреду члана 24 – спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива, иако је раширеност ове појаве утврђена и у ревизорским налазима а још пре, у стотинама примера које је изнела Управа за јавне набавке, указујући да су наручиоци неоправдано спроводили хитне набавке иако су имали времена да планирају на време

поступак или да не постоје ексклузивна права због којих би требало преговарати само са једним понуђачем

- Само 1 поступак односи се на незаконито спровођење јавних набавки од стране другог наручиоца, иако је тај проблем идентификован у ревизорским извештајима
- Само 2 поступка се односе на одређивање критеријума за избор најповољније понуде иако су разне незаконитости ове врсте утврђене у стотинама одлука Републичке комисије за заштиту права
- Само 7 поступака односи се на објављивање и садржај појединих врста одлука у јавним набавкама. С друге стране, Транспарентност – Србија је утврдила посматрањем на узорку, да наручиоци у великом броју случајева не поштују ове одредбе, у погледу обавезног садржаја огласа а у неким случајевима и времена објављивања.
- Само у једном случају се поступак водио због повреде обавезе објављивања обавештења о закљученом уговору (након поступка са погађањем), иако је УЈН утврдила многе случајеве у којима је ова обавеза била прекршена
- Свега четири случаја односи се на повреде одредаба у вези са поднетим захтевом за заштиту права а само једна због непоступања по налозима Комисије, иако кршења ових обавеза уопште нису ретка појава
- Само један случај се односи на неподношење Управи за јавне набавке годишњег извештаја, иако УЈН такве извештаје не добија од око три четвртине обвезника (од око 12 хиљада наручилаца, извештаје доставља само око 3000)
- С друге стране, највећи број поступака (42), мада и даље изузетно мали, односи се на повреду одредаба о избору врсте поступка јавне набавке, то јест повреду члана 20. Закона. Код ових случајева, обично је била реч о кршењу више чланова закона истом радњом – спровођење хитних поступака са погађањем за које нису постојали услови, подела велике набавке на више малих и слично.

Постоји неколико разлога за овако велике разлике које се јављају између броја прекршајних осуда и броја почињених прекршаја. Први разлог лежи у неодговарајућим законским решењима. Наиме, иако Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права имају сазнања о многим случајевима кршења закона, они нису имали законска овлашћења да покрећу прекршајне поступке непосредно, већ су, у најбољем случају, са разлозима за то упознавали друге органе – буџетску инспекцију и Државну ревизорску институцију. Као што је већ указано у делу који се односи на примену Закона о буџетском систему, постоје озбиљни системски проблеми за гоњење већег броја прекршаја – малобројност органа који су надлежни да прекршаје покрећу, а пре свега буџетске инспекције. Поред тога, додатан проблем је и чињеница да су прекршаји из Закона о јавним набавкама, све до најновијих измена, застаревали за годину дана. То је било пребрзо у већини случајева када је Државна ревизорска институција долазила до буџетских корисника. Тако су прекршаји остајали некажњени, осим када је ДРИ пронашла основ да их гони због истовремене повреде Закона о буџетском систему, где су рокови застаревања били дужи.

Очекује се да би део ових проблема могао да се реши изменама Закона о јавним набавкама из децембра 2012, на основу којих ће УЈН добити право покретања

прекршајних поступака, док је Комисија за заштиту права постала првостепени орган за прекршаје.

Закон о финансирању политичких странака

У Закону о финансирању политичких субјеката прописани су многобројни прекршаји које могу да почине политичке странке и њихова одговорна лица, попут неподношења годишњих финансијских извештаја и извештаја о финансирању кампање, прикупљања средстава из недопуштених извора, трошења на незаконити начин и др. Прекршаје такође могу да почине фирме које финансирају партије на незаконити начин, као и други обвезници који не доставе Агенцији податке који су потребни за контролу. Прописан је петогодишњи рок застарелости.

У ранијем Закону о финансирању политичких странака такође су биле прописане разне радње због којих политичка странка може бити кажњена, попут недостављања извештаја и незаконитих видова финансирања. Рок застаревања је био годину дана.

Међутим, за кршење свих ових норми, прекршајни судови су у посматраном периоду изrekli само једну пресуду, и то на основу бившег Закона о финансирању политичких странака.

Очигледно је да су на овакав учинак пресудно утицао мали број покренутих прекршајних поступака од стране надлежних органа, а пре свега Агенције за борбу против корупције, мада су постојале и друге препреке, попут кратког рока застаревања, недоречених норми бившег Закона о финансирању странака, тешкоћа у прикупљању доказа и дугог поступања самих прекршајних судова у неким случајевима. Као пример непостапања Агенције могу се навести одсуство контроле података из завршног рачуна и других финансијских извештаја странака из априла 2011.

Учинак прекршајних судова

Табела број 12: Учинак прекршајних судова у предметима због кршења антикорупцијских прописа

БГ	Број месеци трајања поступка	просечно трајање поступка (месеци)	Осуђујуће пресуде	Одбачено или обустављено	Ослобађајуће	У току
СУ	10, 30, 12, 26, 13, 11, 23, 6, 4, 14, 14, 7, 13, 30	15,2	15	**	1	
МЛ	13, 12, 12,	12,3	2		1	2
НИ	7, 10,	8,5	2			
ПК	9, 24, 4, 8, 3, 5, 3, 6, 10, 7, 15, 20, 11, 5, 10, 9, 6,	9,1	13	4	1	17
СД	4, 1, 2	2,3	3			
КШ						2
АР	19	19		1		9
ПО						1
ОБ	6, 9, 17, 22, 5, 9, 7, 15, 8, 18, 6, 4, 17,	11	6	4		3
ПП	17, 14,	15,5	2			1
НС	6	6	1			
ЛЕ	8, 4, 7, 5, 30, 18, 20, 25, 24, 14, 12, 13,	15	7	4	1	
СЈ	8, 12, 24, 6, 3, 5, 4, 5, 4, 8, 12, 5,	8	11	2	1	3
НГ	9	9	1			
ПН	2, 4, 5, 1	3	4			
ПИ	9	9		1		
ЛО	1, 10, 14, 2, 6, 5, 5,	6,1	6	1		
РА	2, 2	2	2			
ПА	10	10	1			
КМ	12, 6, 12, 1, 2,	6,6	1	4		
ВА	3	3	1			
ПЖ						
КГ	2	2			1	
ЛА	6, 13, 13, 17, 18, 20, 9	13,7	6		1	
ЈА	33	33		1		5
СО	17, 19	18	2		*	
БЕ	3	3		1		3
ША	2,5	2,5	1			1
НП	8, 28, 17	17,6	2	1		4
СМ						

РУ	5	5		1		2
КИ						
КВ	5, 15	10	2			
ЗР	1	1		1		
УЕ	16	16	1			
Збир		8,1	92	26	7	53

Како се из табеле може видети, у око половини прекршајних поступака за повреде посматраних закона била је изречена осуђујућа пресуда, у 14% је дошло до одбачаја или обуставе (углавном због наступања застарелости), у само 4% случајева је пресуда била ослобађајућа, док је за нешто мање од 30% предмета поступак у моменту када су прикупљени подаци још увек био у току. Уколико се гледају само окончани поступци, осуда је изречена у око $\frac{3}{4}$ случајева, а око $\frac{1}{5}$ поступака је обустављено због застаревања.

Просечно време трајања поступака је изненађујуће дуго – чак 8,1 месец. Иако је сваки предмет случај за себе и иако постоји велика оптерећеност прекршајних судова, очигледно је да је оваква дужина поступака морала погодовати наступању застарелости у неким ситуацијама. Дужина трајања поступака се битно разликује. У најбржем забележеном случају наступања судова (у питању је била обустави поступка) трајао је само месец дана, а најдужи забележени рок био је чак 33 месеца (и такође се завршио обуставом).

Закон о Агенцији за борбу против корупције

У Закону о Агенцији за борбу против корупције прописани су многобројни прекршаји које могу да почине функционери (непријављивање сукоба интереса, имовине, поклона, недозвољено обављање других послова и слично), руководиоци јавних институција (недостављање података потребних Агенцији за рад) или фирме у делимичном власништву функционера (необавештавање Агенције о томе да се надмећу за добијање посла са неким државним органом. Рок застаревања прекршаја је годину дана.

Према наводима Агенције за борбу против корупције између средине јула 2011. и 2012. донете су три осуђујуће пресуде прекршајних судова против функционера због повреда одредаба члана 35. Закона о Агенцији и неблагоприятног достављања извештаја о имовини и приходима. У једном поступку, прекршајни суд је функционера ослободио кривице због учињеног прекршаја, али је Виши прекршајни суд усвојио жалбу Агенције и предмет вратио на поновно суђење и тај поступак је настављен. У исто време покренуто је и пет поступака због кршења правила о сукобу интереса и паралелном обављању више функција или делатности.

Као једна од препрека у ефикаснијем раду наводи се споро наступања прекршајних судова, али такође и проблеми да се дође до појединих података који би указали на то да су прекршаји почињени (базе података код других органа које би требало упоредити са подацима које поседује Агенција).

Међутим, очигледно је да је, макар у неким случајевима, број покренутих поступака могао бити и већи, на пример, у случају фирми које нису пријавиле учешће у поступцима који воде закључивању уговора са органима власти (нпр. фирме у делимичном власништву бившег министра Оливера Дулића који је и медијски био пропраћен).

Главни закључци и препоруке за могућа решења

Прекршајне санкције као мера одвраћања у превентивним антикорупцијским законима не доносе жељене ефекте. Главни разлози су:

- мали број покренутих поступака у односу на број случајева повреде закона
- релативно дуго трајање
- често наступање застарелости прекршајног гоњења

Иако је број случајева у којима су почињени прекршаји из антикорупцијских прописа мери хиљадама, судећи по званично доступним подацима државних органа (нпр. Повереника за информације, Управе за јавне набавке и ДРИ), а у пракси вероватно и десетинама хиљада, у две посматране године водило се мање од 200 прекршајних поступака.

Постоји проблем брзог наступања застарелости, који је најновијим изменама закона решен у области јавних набавки и финансирања странака продужењем рока са једне на три, односно пет година, али још увек постоји код Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Постоји проблем лоше одређених овлашћених и преоптерећених органа за покретање прекршајног поступка. То је нарочито приметно у погледу Закона о слободном приступу информацијама, где је Повереник у ситуацији да често увиђа повреду која представља прекршај и указује на њу надлежној управној инспекцији, али је број покренутих поступака знатно мањи од броја уочених неправилности. Проблем би требало решити изменама Закона.

Сличан проблем у области јавних набавки ће бити делимично решен почетком примене новог Закона (Управа добија овлашћење да покреће поступке, а Комисија да решава у првом степену), али је потребно обезбедити и ресурсе за спровођење тих норми.

Кад је реч о Закону о буџетском систему, проблем је пре свега у малобројности буџетске инспекције, непостојању локалних буџетских инспекција и немогућности ДРИ да покрије све буџетске кориснике својим проверама.

У области финансирања политичких странака, главни разлози за мали број случајева су били везани за непрецизно дефинисане обавезе Агенције у провери законитости финансирања странака ван доба изборне кампање и одсуство систематске контроле у тој области до недавно.

У области примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, релативно мали број случајева вођења прекршајног поступка, осим брзог наступања застарелости и објективним тешкоћама да се дође до појединих података, лежи и у толеранцији коју је

Агенција неоправдано показала према неким прекршајима (нпр. пропуштање фирми у власништву функционера да извештају о учешћу у поступку јавне набавке).

Проблем који се односи на све поменуте законе јесте и недовољна мотивисаност оштећених да сами покрену прекршајни поступак или непостојање директно оштећеног лица у неким случајевима, због чега би пријава могла бити одбачена. Исто тако, и јавни тужиоци, иако генерално овлашћени да покрећу прекршајне поступке, немају посебну мотивацију за поступање у таквим случајевима (проблем вредновања предмета).

Други велики проблем јесте непостојање заштите узбуњивача – лица која би указала на повреду закона и са тим повезано одсуство санкционисања (дисциплинског или каквог другог) службеника који у свом раду примете да је почињен неки прекршај али не предузму мере да се покрене поступак.

Просечно трајање окончаних поступака је 8,1 месец, а у једни петини случајева дошло је до обуставе због застарелости.

Ситуација је најлошија у погледу санкционисања прекршаја из Закона о финансирању политичких активности (раније: политичких странака), где је забележена само једна осуда.

Потребно је изменити Закон о прекршајима и омогућити да рок застарелости буде дужи, спровести мере ради растерећења и убрзања рада прекршајних судова.

Потребно је изменити прописе како би се прецизирала одговорност због непокретања прекршајних поступака када о повредама закона постоје сазнања.

Потребно је изменити прописе који одређују овлашћене органе за надзор над спровођењем закона и обезбедити ресурсе за овај вид контроле.

Потребно је донети Закон о заштити узбуњивача и проширити концепт оштећеног као покретача прекршајног поступка.

Потребно је систематски објављивати податке о вођењу прекршајних поступака из овог закона, испитати разлоге за неуједначеност праксе и време поступања и водити рачуна о томе да се не створи ситуација у којој би прекршајна осуда представљала препреку за евентуално доцније кривично гоњење.

У истраживању поступања привредних судова у предметима који се односе на спровођење антикорупцијских прописа, наишли смо на препреку. Привредни судови имају програм за аутоматско вођење предмета, који омогућава претрагу која је развијенија него у случају судова опште надлежности. Међутим, у оквиру те претраге није могуће извући аутоматски статистику која би се односила на примену појединих прописа. На приме, поступци који се воде ради оглашавања ништавости уговора се приказују збирно и не постоје додатни критеријуми према којима би било могуће направити листу предмета, према критеријуму „уговор о јавној набавци“ или било ком другом. Исти је случај и по питању накнаде штете (не постоји могућност сортирања према томе да ли је реч о штети због кршења уговора о јавним набавкама или због кршења неког другог уговора).

Међутим, и поред тога, очигледно је да је број случајева у којима су привредни судови поступали по овом основу био веома мали, односно, да је број случајева из области јавних набавки, као најважнијег антикоруптивног закона чије кршење може да буде

предмет разматрања ове врсте судова био у огромној несразмери са бројем случајева које је требало водити. Тако смо, од привредних судова из Сомбора, Ужица, Сремске Митровице, Лесковца, Суботице, Чачка и Краљева добили обавештење да таквих предмета у посматраном периоду није било. С друге стране, од панчевачког привредног суда добили смо два таква предмета, од крагујевачког један а од београдског (методом случајног отварања) три предмета који се односе на накнаду штете због кршења Закона о јавним набавкама.

Због тога се као главни закључак несумњиво намеће чињеница да се одредбе Закона о јавним набавкама према којима је **ништав сваки уговор о јавној набавци који је закључен супротно одредбама тог закона** и одредбе Закона о облигационим односима, према којима ништавост може да истиче свако, **недовољно примењују у пракси**. Верујемо да ће овај проблем бити делимично решен применом решења из новог Закона о јавним набавкама, која у погледу **ништавости уговора дају овлашћења Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки**, као органу који има непосредна сазнања о многим случајевима кршења закона.

Међутим, очигледно је да постоје и многе друге препреке на путу заштите јавног интереса и остваривању појединачних интереса учесника у поступцима јавних набавки. Пре свега, то су **високе судске таксе и таксе које се морају платити ради покретања поступка заштите права**. Други проблем је очигледна **незаинтересованост наручилаца** да чак и у случајевима када је очигледно повређен закон **покрећу поступке за оглашавање ништавости уговора**, будући да су проблематичне набавке најчешће већ реализоване и недостављање података о разлозима за покретање таквог поступка јавним правобранилаштвима. Трећи проблем је **незаинтересованост понуђача да своја права за накнаду штете остварују на суду**, било зато што немају капацитета да воде такве спорове (нпр. мале фирме), због тога што не желе да се замерају потенцијалним пословним партнерима из органа власти или зато што не могу да докажу да је посао са државним органима требало да добију баш они, а не нека друга фирма чија су права прекршена у нерегуларној набавци. Посебан проблем представља то што се **наручиоци недовољно користе својим правом** да кроз тужбу или кроз активирање механизма финансијског обезбеђења за добро обављање посла умање штету до које је дошло услед тога што уговор о јавној набавци није реализован на предвиђени начин и у предвиђеним роковима.

Решење за ове проблеме треба тражити у реформи система јавних набавки, и **утврђивања одговорности наручилаца и органа који над њима врше надзор**, као и јавних правобранилаштава, да **правовремено покрећу поступке ради заштите јавног интереса**, али и кроз **омогућавање другима** (нпр. заинтересованим организацијама цивилног друштва) да **покрећу такве поступке** уколико државни органи пропусте да обаве свој посао. Кад је пак реч о самим привредним судовима, било би од велике користи уколико би се водила **посебна статистика о предметима који су у вези са јавним набавкама**, како би се и овај аспект примене закона лакше могао пратити.

Јавност рада правосудних институција

Увод

Сви органи власти, па и институције које делују у оквиру правосуђа, имају обавезе у погледу обезбеђивања јавности свога рада. То су пре свега обавезе које произлазе из одредаба Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник Републике Србије бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010), као и подзаконског акта који је на основу њега донет – Упутства за израду и објављивање информатора о раду државног органа (Службени гласник Републике Србије бр. 68/2010)

На основу ових аката, органи власти су обавезни да омогућавају приступ информацијама које се налазе у њиховом поседу а настале су у раду или у вези са радом органа власти, када то неко од њих захтева. У неким случајевима правосудне институције могу да ускрате приступ, ако за то постоји основ у Закону о слободном приступу информацијама, а о тој основаности се одлучује по жалби или тужби.

Такође, сви органи власти су обавезни да објаве информаторе о раду, чији садржај треба да буде у складу са Упутством. У случајевима када орган власти не поседује сопствену интернет презентацију, обавезан је да документ објави на интернет адреси другог органа (нпр. непосредно вишег суда или тужилаштва). На основу Упутства, информатори се морају ажурирати најмање једном месечно. Овај документ треба да садржи следећа поглавља:

Обавезни делови информатора су следећи:

1. садржај;
2. основни подаци о државном органу и информатору;
3. организациона структура;
4. опис функција старешина;
5. опис правила у вези са јавношћу рада;
6. списак најчешће тражених информација од јавног значаја;
7. опис надлежности, овлашћења и обавеза;
8. опис поступања у оквиру надлежности, овлашћења и обавеза;
9. навођење прописа;
10. услуге које орган пружа заинтересованим лицима;
11. поступак ради пружања услуга;
12. преглед података о пруженим услугама;
13. подаци о приходима и расходима;
14. подаци о јавним набавкама;
15. подаци о државној помоћи;
16. подаци о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима;
17. подаци о средствима рада;
18. чување носача информација;
19. врсте информација у поседу;
20. врсте информација којима државни орган омогућава приступ и
21. информације о подношењу захтева приступ информацијама

Осим обавеза на основу овог општег закона (у смислу да се примењује на све органе власти), правосудни органи имају и обавезе које проистичу из посебних прописа који уређују њихов рад. На пример, на основу процесних закона и судског пословника,

странке у поступку имају право на приступ одређеним документима који се односе на судски поступак.

У оквиру овог истраживања испитивани су поједини, основни аспекти јавности рада правосудних органа.

Привредни судови

Табела број 13: Привредни судови – информатори и извештаји о раду

Привредни судови	ГРАД	Адреса сајта	Информатор о раду	Извештај о раду
1	Сомбор	www.so.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
2	Суботица	www.su.pr.sud.rs	нема	НА САЈТУ ВСС
3	Зрењанин	www.zr.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
4	Сремска Митровица	www.sm.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
5	Панчево	www.pa.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
6	Нови Сад	www.нема s.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
7	Београд	www.bg.pr.sud.rs/	Објављен	НА САЈТУ ВСС
8	Ваљево	www.va.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
9	Ужице	www.ue.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
10	Чачак	www.ca.pr.sud.rs/	Објављен	У оквиру информатора за 2009.
11	Крагујевац	www.kg.pr.sud.rs	Објављен	У оквиру информатора за 2010.
12	Пожаревац	www.po.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
13	Краљево	www.kv.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
14	Ниш	www.нема i.pr.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС
15	Лесковац	www.le.pr.sud.rs	Објављен	У оквиру информатора за 2011.
16	Зајечар	www.za.pr.sud.rs	Објављен	У оквиру информатора за 2011.
1	Привредни аплациони	www.pa.sud.rs	Објављен	НА САЈТУ ВСС

Као што се из табеле може видети, мрежа привредних судова предњачи у домену транспарентности у односу на друге правосудне институције. Сви посебни судови ове врсте објавили су информатор о раду, осим суботичког суда. Велики део информација о њиховом раду може се начи и на порталу. Међутим, када је реч о извештајима, они се углавном не могу наћи на веб-презентацијама самих судова, већ на презентацији највише правосудне инстанце у земљи – Високог савета судства. У појединим случајевима, углавном из ранијих година, извештаји о раду су објављивани у оквиру

информатора о раду. У складу са Упутством Повереника, у информатор о раду не треба уносити целокупне извештаје, већ евентуално поједине његове делове, а у самом документу треба поставити линк који води ка месту на интернету где се извештај о раду може пронаћи.

Табела број 14: Привредни судови – обим посла, број судија и учинак

	Привредни судови	Укупно предмета 2010 (извор)	Укупно предмета 2011 (извор)	Број судија	Окончано предмета 2010	Окончано предмета 2011	Предмета по судији 2010	Предмета по судији 2011
1	Сомбор	4513 (инф)	3471 (портал)	5	4215	3597	843	719
2	Суботица	6183 (портал)	3740 (портал)	5	3327	3666	665	733
3	Зрењанин	5152 (портал)	3689 (портал)	3	3380	2826	1127	942
4	Сремска Митровица	4358 (портал)	3558 (портал)	5	2414	3137	483	627
5	Панчево	4526 (инф)	3858 (портал)	5	2722	3506	544	701
6	Нови Сад	21334 (портал)	17033 (портал)	11	6575	11500	598	1045
7	Београд	80374 (портал)	65516 (портал)	40	41871	62213	1047	1555
8	Ваљево	7083 (портал)	5562 (портал)	8	5542	4912	693	614
9	Ужице	5766 (инф)	4075 (портал)	6	4448	3701	741	617
10	Чачак	5151 (портал)	3734 (портал)	5	3150	3791	630	758
11	Крагујевац	10038 (инф)	7940 (портал)	9	6518	8114	724	902
12	Пожаревац	5197 (инф)	4104 (инф)	5	3778	3502	756	700
13	Краљево	8728 (инф)	6788 (инф)	7	4218	5627	603	804
14	Ниш	10114 (портал)	8959 (инф)	12	5645	7058	470	588
15	Лесковац	7150 (портал)	5433 (инф)	8	2936	4553	367	569
16	Зајечар	4139 (портал)	2990 (инф)	5	2844	2616	569	523
1	Привредни апелациони суд	13655(НА САЈТУ ВСС)		25	12401(НА САЈТУ ВСС)			

Податке о радном ангажовању појединих судова прикупили смо из неколико доступних извора. У већини случајева информације су биле доступне на судском порталу, док је у другим ситуацијама податке требало поредити или пронаћи у информаторима о раду. За Привредни апелациони суд део тражених података пронашли смо на презентацији ВСС.

Прикупљени подаци указују на то да постоје значајне диспропорције у оптерећености и учинку судија између појединих судова. Тако су судије из београдског привредног суда, у просеку током 2011 године окончали 1555 предмета а у Зајечару готово три пута мање – 523. У години која је претходила, највише окончаних предмета по судији је било у Зрењанину – 1127 а најмање у Лесковцу – 367. Ове разлике су, очигледно, последица не само ефикасности рада у појединим судовима, већ и бројем (а вероватно и врстом) предмета у којима су поступали.

Основни судови

Табела број 15: Јавност рада основних судова

	Град	Сајт	Информатор о раду	Извештај о раду
1	Први основни суд у Београду	Да	Да	Да
2	Други основни суд у Београду	Да	Да	Нема
3	Основни суд у Бору	Нема	Нема	Нема
4	Основни суд у Ваљеву	Да	Да	Нема
5	Основни суд у Врању	Да	Да	Да
6	Основни суд у Вршцу	Да	Не	Нема
7	Основни суд у Зајечару	Да	Да	Да, али не постоје за 2010-12
8	Основни суд у Зрењанину	Да	Да, налази се на левој страни почетне странице, у вертикалном реду фолдера	Нема
9	Основни суд у Јагодини	Не, адреса за страницу постоји али није функционална		
10	Основни су у Кикинди	Да	Да	Да, само за 2010. годину
11	Основни суд у Косовској Митровици	Нема		
12	Основни суд у Крагујевцу	Да	Да	Не
13	Основни суд у Краљеву	Да	Да	Не, страница постоји али нема извештаја о раду
14	Основни суд у Крушевцу	Да	Не	Не
15	Основни суд у Лесковцу	Да	Да	Да
16	Основни суд у Лозници	Да	Да	
17	Основни суд у Неготину	Да	да	
18	Основни суд у Нишу	Да	Да	

19	Основни суд у Новом Пазару	Нема	Нема	Нема
20	Основни суд у Новом Саду	да	Да	Да
21	Основни суд у Панчеву	Да, али страница не функционише	Не	Не
22	Основни суд у Параћину	Да	Да, али линк не ради	Не
23	Основни суд у Пироту	Да	Да	Да
24	Основни суд у Пожаревцу	Да	Да	Не
25	Основни суд у Пожеги	Да	Да	Не
26	Основни суд у Пријеполју	Не	Не	Не
27	Основни суд у Прокупљу	Не, заправо постоји страница али није у функцији	Не	Не
28	Основни суд у Смедереву	Не, постоји линк али страница није у функцији	Не	Не
29	Основни суд у Сомбору	Не	Не	Не
30	Основни суд у Сремској Митровици	Да	Да	Да
31	Основни суд у Суботици	Да	Да	Не
32	Основни суд у Ужицу	Да	Да	Не
33	Основни суд у Чачку	Да	Не	Да, али само извештај из 2010.
34	Основни суд у Шапцу	Да	Да	Да

Међу основним судовима има многих који уопште немају веб-страницу или она не функционише. У време када је истраживање вршено, таква ситуација је била са судовима из следећих градова:

- Бор
- Јагодина
- Косовска Митровица
- Нови Пазар
- Панчево
- Пријеполје

- Прокупље
- Смедерево
- Сомбор

Међу преосталих 25 основних судова, који су имали активну интернет презентацију, на четири нису били објављени информатори о раду:

- Вршац
- Крушевац
- Параћин
- Чачак

Ситуација је још лошија у погледу објављивања годишњих извештаја о раду. Међу 25 судова који имају интернет презентацију, такве извештаје су објавили само следећи судови:

- Београд (Први основни суд)
- Врање
- Кикинда (само за 2010)
- Лесковац
- Пирот
- Сремска Митровица
- Чачак (само за 2010)
- Шабац

Веб-презентације основних судова, осим ретких изузетака, нису били нарочито информативни у погледу броја предмета које су решавали током 2010. и 2011. године. На податке ове врсте смо наишли само у следећим случајевима:

- Београд (Први основни суд)
- Ниш (само за 2011), укупно 3288
- Нови Сад (само за 2010), укупно 2784
- Пирот (само за 2011), укупно 872
- Суботица (само за 2010), укупно 2040
- Ужице (само за 2011), укупно 855
- Чачак (само за 2010), укупно 1538
- Шабац (само за 2010), укупно 1225

У неколико случајева, на сајту су биле доступне информације о броју нових предмета пристиглих у 2011. години (Нови Сад – 7044, Чачак – 2361, Шабац – 2747), а у неколико случајева и број предмета у раду – Први основни суд у Београду, Ниш – 8373, Пирот – 2026, Суботица – 4164, Ужице 1858).

Ситуација није много боља ни у погледу броја судија који раде у појединим судовима. Ти подаци се могу пронаћи на сајтовима судова из следећих градова:

- Београд (Други основни суд)
- Врање
- Зрењанин
- Краљево
- Лесковац
- Нови Сад
- Сремска Митровица

Ни на једној од страница нису посебно биле истакнуте информације у вези са случајевима корупције а на страницама Првог београдског суда су биле објављене неке које се односе на давно спроведени пројекат развијања планова интегритета у правосуђу. Статистички подаци о поступању су дати у ретким случајевима – у Кикинди и Лесковцу.

Виши судови

Табела број 16: Јавност рада виших судова

	Град	Сајт	Инф	Изв.	Укупно 2010	Нов и 2010	Пре дмет и 2011	Нов и у 2011	Пре сек број а пред мета	Суд ија	Око нча ни у 2010	Око нча ни у 2011
1	БГ	Да	Да	нема					3512	79		1542
2	ВА	Да	Да	нема		90				8		96
3	ВР	Да	Да	Да	125		116		234	8	121	116
4	ЗА	нема	Да	нема						7		
5	ЗР	Да	Да	нема						8		
6	ЈА	да	Да	Да	195	130	305	190		8	85	185
7	КМ	нема	нема	нема	195						85	
8	КГ	Да	Да	нема	379	219	395	195	6240	11	177	194
9	КВ	Да	Да	Да	нема	нема	нема	нема	нема			
10	КШ	да	Да	Нема	нема	нема	нема	нема	нема	7		
11	ЛЕ	Не ради	нема	нема	нема	нема	нема	нема	нема	нема	N	N
12	НГ	Да	Да	Да	97	57				8		
13	НИ	Да	Да	Да	493		363	239			369	
14	НП	Да	Да	нема	309					8	167	
15	НС	Да	Да	нема	867					22	436	
16	ПА	Да	Да	Да	287						166	
17	ПИ	Да	Да	нема	49					8	38	
18	ПО	нема	Да	нема	177			35	61	7	151	
19	ПК	Да	Да	нема	65					8	42	
20	СД	Да	Да	Да	246		101	74	216	8	131	138
21	СО	Да	Да	да	202	122			196		131	
22	СМ	нема	Да	нема	388					7	188	
23	СУ	Да	Да	нема	161					8	104	
24	УЕ	Да	Не ради	Да	140	114			210	8	143	
25	ЧА	Да	Да	Да	170					8	92	
26	ША	Да	Да	Да	307					8	116	

Прикупљање података о јавности рада виших судова такође није дало задовољавајуће резултате. Од 26 виших судова интернет презентацију немају уопште или она није била доступна у време истраживања судови из следећих градова:

- Сремска Митровица

- Пожаревац
- Лесковац
- Косовска Митровица
- Зајечар

Ситуација са информаторима о раду је боља. Наиме, пронађени су и информатори неких виших судова који немају сопствену интернет презентацију (Сремска Митровица, Пожаревац), док у случају ужичког суда постоји линк ка информатору, али не функционише. С друге стране, сви виши судови који имају интернет презентацију, имају и информатор.

Извештаји о раду се пак знатно ређе могу пронаћи на њиховим интернет презентацијама. Они нису објављени за судове из следећих градова:

- Косовска Митровица
- Крагујевац
- Крушевац
- Лесковац
- Нови Пазар
- Нови Сад
- Пирот
- Пожаревац
- Прокупље
- Сремска Митровица
- Суботица

Подаци о укупном броју предмета на којима су судови радили у 2010 пронађени су за све више судове осим оних у Краљеву, Крушевцу и Лесковцу. У неколико судова посебно је наведен и број нових предмета који је добијен током те године. Међутим, за 2011. годину је објављивање укупног броја предмета било пре изузетак него правило (објављено за четири од 26 судова). Слично томе, и пресек стања је објављен само за судове из Београда, Врања, Крагујевца, Пожаревца, Смедерева, Сомбора и Ужица.

Виши судови су током две посматране године имали релативно мали број судија (између 7 и 22, осим београдског, који је имао 79). Податке о броју судија нисмо могли да пронађемо за Косовску Митровицу, Лесковац, Краљево, Ниш, Панчево и Сомбор.

Најзад, број окончаних предмета у 2010 био је доступан за 18 судова, а број окончаних предмета у 2011 само за шест (Београд, Ваљево, Врање, Јагодина, Крагујевац, Смедерево).

На основу ових непотпуних података може се извући и одређена статистика о броју решених предмета по једном судији у току године. Бројке су веома мале, између 5 и 27.

Табела број 17: Виши судови – подаци о броју окончаних предмета по једном судији у 2010. и 2011.

	Виши суд	2010.	2011.
1	Београд	нема података	20
2	Ваљево	нема података	12
3	Врање	15	15
4	Зајечару	нема података	нема података
5	Зрењанин	нема података	нема података
6	Јагодина	11	23

7	Косовска Митровица	нема података	нема података
8	Крагујевац	16	18
9	Краљево	нема података	нема података
10	Крушевац	нема података	нема података
11	Лесковац		
12	Неготин	нема података	нема података
13	Ниш	нема података	нема података
14	Нови Пазар	21	нема података
15	Нови Сад	20	нема података
16	Панчево	нема података	нема података
17	Пирот	5	нема података
18	Пожаревац	22	нема података
19	Прокупљу	5	нема података
20	Смедерево	16	17
21	Сомбор	нема података	нема података
22	Сремска Митровица	27	нема података
23	Суботица	13	нема података
24	Ужице	18	нема података
25	Чачак	12	нема података
26	Шабац	15	нема података

Апелациони судови и ВКС

Највиши суд у земљи, Касациони суд у Београду, као и сва четири апелациона суда (Београд, Крагујевац, Ниш, Нови Сад) имају сопствене интернет презентације и на њима објављене информаторе о раду. Такође, извештаји о раду су доступни на њиховим сајтовима, осим у случају београдског апелационог суда. Од других података, на веб-страницама су доступни само подаци о броју судија. Током 2010. и 2011. у ВКС је радило 24 судије а у апелационим судовима између 35 и 69.

Прекршајни судови

У Србији има укупно 45 прекршајних судова и један виши прекршајни суд. Ситуација у погледу објављивања докумената и информација је следећа:

Табела број 18: Прекршајни судови у Републици Србији

	Град	Сајт	Инф./ извештај	укупн о 2011, 2010	пресек за 2011, 2010, 6 мес 2012	судија	оконч ано 2011, 2010
1	Аранђеловац	Нема	сајт ВПС		5384	5	3563
2	Бачка Паланка	нема	сајт ВПС		6908	6	4842
3	Бечеј	нема	сајт ВПС			5	
4	Београд	Има	Има			104	

5	Ваљево	нема	сајт ВПС	13156	25620	21	16455
6	Врање	нема	сајт ВПС			8	
7	Вршац	нема	сајт ВПС	6901	9091	6	4771
8	Горњи Милановац	нема	на порталу		8937	5	3878
9	Зајечар	нема	сајт ВПС			12	
10	Зрењанин	нема	сајт ВПС			14	
11	Јагодина	нема	сајт ВПС			15	
12	Кикинда	Има	Има			6	
13	Косовска Митровица	нема	сајт ВПС			10	
14	Крагујевац	нема	сајт ВПС			18	
15	Краљево	нема	сајт ВПС		18609	12	10921
16	Крушевац	нема	сајт ВПС	10312	18998	13	10975
17	Лазаревац	нема	сајт ВПС			8	
18	Лесковац	нема	сајт ВПС			13	
19	Лозница	нема	сајт ВПС			11	
20	Младеновац	нема	сајт ВПС			5	
21	Неготин	нема	сајт ВПС			4	
22	Ниш	Има	има инф. и изв.		40129	27	23923
23	Нови Пазар	нема	сајт ВПС			11	
24	Нови Сад	нема	сајт ВПС	32841	78305	30	41419
25	Обреновац	нема	сајт ВПС			5	
26	Панчево	Има	Има		18231	15	
27	Параћин	нема	сајт ВПС		7464	4	4133
28	Пирот	нема	сајт ВПС		4704	6	3966
29	Пожаревац	Има	Има	10183	18607	14	11818
30	Пожега	нема	сајт ВПС			10	
31	Прешево	нема	сајт ВПС			2	
32	Пријепоље	нема	сајт ВПС			6	
33	Прокупље	нема	сајт ВПС			7	
34	Рашка	нема	сајт ВПС			3	
35	Рума	нема	сајт ВПС	13739	24309	15	12940
36	Сремска Митровица	нема	сајт ВПС			6	
37	Сента	Има	има, непрописан			6	
38	Сјеница	нема	сајт ВПС			2	
39	Смедерево	нема	сајт ВПС			13	
40	Суботица	нема	сајт ВПС		нечитко	11	
41	Сомбор	нема	сајт ВПС			8	
42	Трстеник	нема	сајт ВПС			3	
43	Ужице	нема	сајт ВПС/ изв. у инф.	6816	12717	8	7731
44	Чачак	нема	сајт ВПС			14	
45	Шабац	нема	сајт ВПС			16	
1	Виши прекршајни суд	Има	Има			24	

Као што се може видети из табеле, прекршајни судови махом уопште немају интернет презентације. Много је лакше набројати оне који веб-презентацију имају, него оне друге: Београд, Кикинда, Ниш, Панчево, Пожаревац, Сента и Виши прекршајни суд. Међутим, овај недостатак се у многим случајевима делимично превазилази тиме што се кључни документи – нпр. информатори о раду, објављују на интернет презентацији Вишег прекршајног суда.

Само у два случаја, на интернету смо пронашли и извештај о раду - у питању су судови из Ужица и Ниша. Од других података које смо тражили, најлакше се долази до оних који говоре о броју судија. С друге стране, не постоји јединствена пракса у објављивању података о броју предмета, било да је реч о окончаним или о поступцима који су у току. За неке судове такви подаци нису објављени, за друге се могу наћи подаци за 2010. годину, за треће они који се односе на 2011.

Јавна тужилаштва

Од 34 основна јавна тужилаштва већина нема интернет презентацију. Изузеци су тужилаштва из следећих градова:

- Нови Сад
- Пожаревац
- Ниш

Ситуација је једва нешто боља када је реч о објављивању информатора о раду. Ове документе су, било на свом, било на неком другом веб-сајту објавила само основна јавна тужилаштва из Сремске Митровице, Пожареваца, Крагујевца и Ниша. Ни други статистички подаци који су тражени нису пронађени на интернет адресама, осим броја тужилаца и заменика јавних тужилаца у неколико случајева (Нови Сад, Пожаревац и Ниш), где се крећу између 9 и 17.

За мало боља је ситуација са овим аспектом јавности рада виших јавних тужилаштава. Интернет странице имају виша јавна тужилаштва из следећих градова:

- Нови Сад
- Ниш
- Врање

Од укупно 26 ВЈТ, информаторе о раду објавило је њих пет и то тужилаштва из Суботице, Новог Сада, Сремске Митровице, Ниша и Врања. Годишњи извештај о раду смо пронашли само на сајту ВЈТ из Врања а податке о броју примљених кривичних пријава и броју тужилаца само у случају нишког и врањанског ВЈТ – у Нишу 2706 на 10 тужилаца и заменика јавних тужилаца а у Врању 233 на укупно 7 тужилаца и заменика јавних тужилаца.

Од укупно четири апелациона јавна тужилаштва (Нови Сад, Београд, Ниш, Крагујевац), два су имала сопствену интернет презентацију (Нови Сад, Ниш) а два објављен информатор о раду (Ниш, Крагујевац). Подаци о актуелном броју предмета у раду били су доступни за Ниш (5973), а подаци о броју тужилаца за Ниш и Крагујевац (по 13).

Квалитет информатора о раду

За део институција правосуђа урађена је додатна анализа информатора о раду, нарочито у погледу њихове ажурности и код свих је утврђено одступање у односу на прописана правила, које је у великој већини случајева значајно (по Упутству, ажурирање се врши најмање једном месечно. У узорку се налазило укупно петнаест судова опште надлежности, привредних и прекршајних судова. Иако је узорак био ограничен, ово јасно указује да се информатори, чак ни када су објављени, не могу сматрати у потпуности поузданим средством информисања о раду правосудних институција.

Институције чији информатори нису ажурирани између 3 и 6 месеци:

Апелациони суд у Новом Саду

Прекршајни суд у Панчеву

Институције чији информатори нису ажурирани између 7 и 12 месеци:

Основни суд у Крагујевцу

Основни суд у Нишу

Основни суд у Пожаревцу

Основни суд у Суботици

Прекршајни суд у Београду

Привредни суд у Београду

Виши суд у Крагујевцу

Прекршајни суд у Горњем Милановцу

Прекршајни суд у Кикинди

Прекршајни суд у Нишу

Институције чији информатори нису ажурирани дуже од 12 месеци:

Основни суд у Новом Саду

Привредни суд у Панчеву

Виши суд у Нишу

Подаци на сајтовима других институција

На веб-страници **Министарства правде** (од 2012. правде и државне управе), објављен је информатор о раду, као и извештај о раду. Постоји и посебна рубрика под називом „борба против корупције“. Међутим, у оквиру те рубрике веб-сајта објављени су само текст Националне стратегије за борбу против корупције и једна презентација из 2008. на којој су представљене мере за реализацију препорука GRECO и основне норме Закона о Агенцији за борбу против корупције.

На веб страници **Високог савета судства**, објављени су информатор о раду, као и извештаји о раду за 2010. и 2011. годину. Такође, објављен је списак свих судија по судовима у Србији и извештаји о раду свих судова у Републици за 2010. годину.

На веб-страници **Државног већа тужилаца** објављен је информатор о раду, док друге податке који су били од значаја за истраживање нисмо нашли.

Јавност рада – главни закључци и препоруке

Већина правосудних институција није довољно активна у погледу проактивног објављивања података о свом раду. То је нарочито забрињавајуће у ситуацијама **када се не поштују законске обавезе**, попут објављивања информатора о раду. Очигледно је, осим позивања на одговорност због неиспуњења законских обавеза, потребно учинити нешто на сарадњи и едукацији. На пример, очигледно је да би **проблем израде информатора о раду могао да буде у највећој мери решен изразом типских докумената који би били истоветни за све судове или тужилаштва истог ранга**, а који би се могао допунити специфичним подацима за сваку од институција. Такође, у том послу би требало да предњаче они судови и тужилаштва који су виши по рангу.

Питање **интернет страница није на системски начин решено**. Будући да постоје велика одступања по врсти докумената и других информација **које се на презентацијама могу наћи и преузети**, као и у погледу праксе ажурирања података, очигледно је **потребно ову материју уредити актима ВСС и ДВТ**, кроз препоруке или пак на основу овлашћења **које би требало прописати у релевантним прописима**.

Информације објављене на интернет страницама судова и тужилаштва могу да послуже у неким случајевима као основ за даља истраживања и закључке. Међутим, **пошто се статистички подаци не групишу на начин који омогућава поређење по теми на коју се поједини поступци односе**, није могуће донети јасније закључке у погледу учинка појединих институција на плану борбе против корупције. Не постоји пракса објављивања информација о мерама **које су предузете на плану превенције корупције** (нпр. спровођење мера из антикорупцијске стратегије, увођење планова интегритета), осим спорадично. Судски портал не омогућава преглед података по групама предмета, **осим код Привредних судова**. Такође, методологија по којој се воде статистике полиције, тужилаштва и судова није јединствена. Објављене одлуке **о избору судија и тужилаца не садрже образложења на основу којих би јавност могла да суди о начину примене прописаних критеријума**. Не постоји пракса **објављивања информација о представкама и поступцима који се воде за утврђивање одговорности носилаца правосудних функција због кршења прописа или етичког кодекса**. Не постоји пракса **објављивања на интернету одлука тужилаштва и судова**, чак ни у случајевима који су побудили велико интересовање у јавности.

Због свега тога је неопходно **уједначити начин вођења евиданција о предметима, омогућити претрагу поступања правосудних институција по областима, који уређују објављивање података о вредновању рада судија и тужилаца, приликом њиховог избора и периодичног испитивања, поступања у случају утврђивања одговорности и праксе поступања у предметима гоњења корупције**. На ова питања мора се обратити пажња и у процесу израде **нове Стратегије реформе правосуђа и Стратегије за борбу против корупције**, који су у току, **увођењем транспарентности као једног од кључних начела реформе**.

Делимични подаци о оптерећености појединих институција указују на велике диспропорције, како по подручјима **које судови/тужилаштва покривају тако и по нивоу правосудних институција (основни/виши/апелациони)**, што даље указује на потребу да се преиспитају параметри на основу којих је одређен актуелни број судија и тужилаца.

Правосуђе и превенција корупције: планови интегритета и Национална стратегија за борбу против корупције

Правосудни органи имају неспорно најзначајнију улогу у борби против корупције са репресивног становишта, али имају и значајне задатке у области превенције корупције, првенствено на спречавању корупције у сопственим редовима. Прописима су одређена два снажна механизма за остваривање те улоге правосудног система – кроз увођење планова интегритета и кроз спровођење обавеза прописаних Националном стратегијом за борбу против корупције и Акционим планом за спровођење стратегије.

Анализом деловања правосудних органа у ове две области стиче се утисак да је правосуђе углавном озбиљно схватило обавезе у вези са плановима интегритета, значајан број органа на време је приступио њиховој изради, а по истеку додатног рока⁷⁰ биће могуће дати коначну оцену о обиму испуњења обавезе, али и о квалитету урађеног посла⁷¹. С друге стране, Стратегија нема пратеће механизме одговорности за спровођење односно неспровођење одлука па се стиче утисак да су многи органи, међу којима и правосудни, немају одговарајући однос према прописаним обавезама. Не поштује се чак ни минимална законска обавеза редовног извештавања, а из одговора добијених на захтев Агенције не може се закључити да су правосудни органи посвећени спровођењу препорука стратегије и мера означених Акционим планом⁷².

Планови интегритета

Законска обавеза

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописана је обавеза да државни органи, организације, органи територијалне аутономије, локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа доносе своје планове интегритета.

Закон прописује да „план интегритета садржи мере правне и практичне природе којима се спречавају и отклањају могућности за настанак и развој корупције, а нарочито:

- оцену изложености институције корупцији;
- податке о лицу одговорном за план интегритета;
- опис процеса рада, начина одлучивања и утврђивање послова који су нарочито

⁷⁰ Рок за израду планова интегритета је са 31. децембра 2012. године продужен на 31. март 2013. године

⁷¹ Агенција за борбу против корупције неће радити појединачне евалуације планова интегритета већ ће анализирати по системима, како би увидела евентуално постојање системских органа. Ипак ће, како наводе у Агенцији бити анализиран и одређен број појединачних планова, на основу случајеног узорка те ће се тим органима указати на пропусте.

⁷² Важно је напоменути да поглавље стратегије у којој се наводе препоруке за правосуђе обухвата и полицију те да су за спровођење одређеног броја мера у вези са тим органима задужени други државни органи - Министарство правде, Влада и Скупштина.

- подложни корупцији;
- превентивне мере за смањење корупције;
 - друге делове плана дефинисане у смерницама⁷³.

План интегритета доносе државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа. Агенција израђује и објављује процене интегритета, односно смернице за израду и спровођење плана интегритета, са роковима.

Државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа доносе план интегритета у складу са смерницама и о томе обавештавају Агенцију. Агенција прати доношење и спровођење плана интегритета⁷⁴.

Агенција је израдила и објавила Смернице за израду и спровођење планова интегритета („Сл. гласник РС“, 80/10) у октобру 2010. године. Смерницама је дефинисана структура плана интегритета, начин израде по фазама, извођење појединих задатака, рокови за израду, начин праћења израде и начин спровођења плана интегритета. Израдом плана интегритета први пут се на системски начин уводи један од механизма доброг управљања у јавни сектор Републике Србије.

План интегритета представља превентивну антикорупцијску меру. То је документ који настаје као резултат самопроцене изложености институције ризицима за настанак и развој корупције, као и изложености етички и професионално неприхваљивим поступцима. Циљ доношења плана интегритета је јачање интегритета институције, који подразумева индивидуалну честитост, професионализам, етичност, институционалну целовитост, као и начин поступања у складу са моралним вредностима.

Циљ плана интегритета је да се обезбеди ефикасно и ефективно функционисање институција. То се може постићи кроз поједностављење компликованих или укидање непотребних процедура, контролисање и смањивање дискреционих овлашћења руководиоца, јачање одговорности запослених, повећање транспарентности у раду, јачање професионализма и етике, потом кроз едукацију, успостављање стандарда, увођење ефикасног система унутрашње контроле и елиминисање неефикасне праксе и неприменљиве регулативе. Да би се сви ови поступци могли спровести, неопходно је пре тога урадити анализу кроз израду плана интегритета, које су то, на пример, компликоване или непотребне процедуре, у чему се огледају дискрециона овлашћења руководиоца и шта су њихове последице, у којим областима је потребно вршити едукацију запослених и слично.

Циљ плана интегритета није решавање појединачних случајева корупције, већ успостављање механизма који ће спречити и отклонити околности за настанак корупције, неетичких и непрофесионалних поступака у свим областима функционисања институције. Посебан циљ планова интегритета је подизање свести функционера и запослених о штетности корупције, у правцу постизања “нулте толеранције на корупцију”.

Израдом плана интегритета институција врши процену квалитета регулативе, кадрова и процеса у пракси у свим областима њеног функционисања (управљање институцијом, финансијама, кадровима, јавним набавкама, информацијама...). Важна особина плана

⁷³ Закон о Агенцији за борбу против корупције, члан 58

⁷⁴ Закон о Агенцији за борбу против корупције, члан 59

интегритета је да омогућава запосленима у институцији да учествују у његовој изради и спровођењу, с обзиром на то да запослени најбоље познају функционисање институције у којој раде. Они својим знањем и искуством на најбољи начин могу идентификовати и проценити ризике за настанак корупције и других неправилности и предложити адекватне мере и активности за њихово смањење, односно отклањање.

Агенција за борбу против корупције је израдила нацрте, односно моделе планова интегритета, прилагођене различитим типовима институција. Садржина нацрта планова интегритета израђена је на основу података, предлога и сугестија које су Агенцији достављали чланови радних група, формираних са циљем израде нацрта и на основу анализе података који су добијени истраживањем за верификацију и допуну садржине нацрта планова интегритета.

У изради нацрта планова интегритета учествовале су радне групе које су чинили представници различитих државних институција (укупно 109 чланова), разврстаних у 14 система, међу којима је систем правосуђа⁷⁵.

Смернице

План интегритета се третира као пројекат који се спроводи у неколико фаза. Пре него што пројекат уопште започне, треба сачинити збирку интерних правила, органиграм (графички приказ унутрашње организације) и опис радних места унутар институције са описом послова.

Главне фазе су следеће:

1. Припрема
2. Фаза прикупљања материјала
3. Фаза оцене постојећих превентивних механизма
4. Закључка фаза са давањем предлога за побољшање

На почетку руководство одобрава израду плана, обавештава о њој запослене, одреди вођу пројектног тима и лице које надзире спровођење пројекта. Вођа пројектног тима, у сарадњи са надзорником пројекта припрема програм за израду плана интегритета, у којем се одређују кључни задаци и лица која их извршавају, прикупља потребну документацију итд. Руководство организације затим усваја програм и о њему обавештава све запослене.

У оквиру друге фазе се испитују поједине активности унутар организације, као што су: однос према информацијама (чување осетљивих података, чување документације); начин коришћења финансијских средстава (надзор над буџетским процесима, надзор над исплатама); однос према имовини (јавне набавке, коришћење телефона, аутомобила итд, одржавање просторија итд.), прикупљање докумената књиговодствене природе, наплата дугова, уговори и друга документација везана за набавке, додела субвенција,

⁷⁵ Системи су: 1) политички систем, 2) систем правосуђа, 3) систем полиције, 4) систем државне управе и локалне самоуправе, 5) систем одбране, 6) систем финансија, 7) систем привреде и пољопривреде, 8) систем социјалне политике, 9) здравствени систем, 10) систем просвете и науке, 11) систем културе и спорта, 12) систем животне средине и инфраструктуре, 13) систем заштите података, људских права и јавног интереса и 14) систем јавних предузећа

издавање дозвола и концесија, начин обављања надзорних дужности итд.

Такође се испитује и отпорност система на неправилности, укључујући начин примене прописа, начин запошљавања, едукација запослених, опис послова, формална и неформална овлашћења и надзор над њиховим коришћењем, могућност добијања савета на радном месту, познавање проблема интегритета, задовољство радом, свест о корупцији, питања пријема поклона у вези са радним местом итд.

У фази оцене превентивних механизма члан пројектног тима прегледа интерна правила организације и испитује у којој мери их запослени познају, обавља разговор са особом надлежном за људске ресурсе и запошљавање. Вођа пројектног тима позива и друге запослене да дискутују о овим темама. Сви запослени или њихов узорак попуњавају анонимно упитник, у којем се посебно третира питање обављања осетљивих дужности.

У закључној фази предлажу се побољшања. Она се могу односити на промену прописа, измену начина рада у институцији, управљање људским ресурсима и другим питањима. Уз ова побољшања се предлаже и рок за спровођење мера. Након што се ови предлози коначно формулишу, руководство организације распушта пројектни тим а одговорност даље преузима особа одређена да се стара о спровођењу плана.

Рад на плановима

Смернице за израду и увођење планова интегритета прописују да је рок за израду планова 13 месеци од усвајања нацрта плана, објављеног на сајту Агенције. Првобитни рок је био 31. децембар 2012. године, али је Агенција крајем године рок продужила до 31. марта 2013. године. Као образложење наведено је да је 2012. била изборна година због чега је посао био успорен у великом броју органа. У правосуђу се рад на плановима одвијао добрим темпом. Према подацима из октобра 2012. године одлуку о приступању изради донело је 119 органа од укупно 238 колико их има у систему правосуђа⁷⁶.

Према обавештењима достављеним крајем 2012. године Агенцији, планове интегритета су израдила четири највиша правосудна органа – Високи савет судства, Врховни касациони суд, Државно веће тужилаца и Републичко јавно тужилаштво⁷⁷. У Агенцију су, међутим, до краја јануара 2013. достављени планови интегритета РЈТ и ДВТ.

ВКС је навео да се придржавао приручника који је донела Агенција и да се процес одвојио у три фазе. У марту 2012. председница суда је донела одлуку о почетку рада и именовала радну групу, крајем марта је усвојен програм израде, обавештени су сви запослени о изради плана. Током друге фазе - процене и оцене изложености корупцији – свим запосленима је обезбеђено да на сајту Агенције попуне упитник, у складу са упутством које је досатвила радна група. Обезбеђени су рачунари, стручна поомоћ и сви су добили шифре за приступ електронској верзији упитника. До 30. априла више од 80 одсто запослених је попунило упитник. Агенција је резултате из

⁷⁶ Систем обухвата судове, тужилаштва, ресорно министарство и дирекције и управе, правосудну академију, казнено-поправне заводе, затворе и затворску болницу

⁷⁷ Реч је о извештавању о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције, у оквиру којег се једно питање односило на израду планова интегритета

упитника статистички обрадила и вратила радној групи, која их је користила као оквир за процену. У децембру 2012. године израђен је закључни извештај, усвојен план интегритета и именовано лице одговорно за спровођење плана.

Високи савет судства само је кратко известио да је препорука из Стратегије о усвајању плана интегритета извршења доследном применом закона.

Радна група ДВТ је израдила план 3. децембра 2012. у складу са смерницама и доставила га Агенцији 21. децембра 2012. У извештају ДВТ се наводи да је радна група формирана 6. марта, 23. априла одржан је састанак и обавештени су запослени о почетку израде и попуњавању упитника. Потом је одржано још шест састанака, упитници су попуњени у предвиђеном року, а приликом оцене ризике узети су у обзир „резултати упитника који су усменим путем добијени од Агенције“, наведено је у извештају. У рад на изради били су, како се наводи, укључени запослени из различитих области рада ДВТ. ДВТ је у плану интегритета уочило низ ризичних тачака, односно ризика за настанак и развој корупције.

И Републичко јавно тужилаштво је детаљно известило о изради плана интегритета. У првој фази – припремној, Републички јавни тужилац је, како се наводи, 17. јануара 2012. године донео одлуку о изради плана интегритета и именовано радну групу. Радна група приступила је припреми програма израде и спровођења плана интегритета, и упознавању запослених са одлуком о изради плана интегритета. У другој фази приступило се анонимном попуњавању упитника од стране запослених, путем интернета. Након добијених резултата приступило се упознавању запослених са ризицима нарушавања интегритета и изради самог плана интегритета. У трећој фази – октобар, новембар и децембар 2012. године радна група је приступила електронској изради плана интегритета, утврдила план мера за побољшање интегритета и доставила их Републичком јавном тужиоцу на усвајање. Републички јавни тужилац је 26. децембра 2012. донео одлуку о усвајању плана интегритета и распуштању радне груп. Одређено је лице одговорно за спровођење плана интегритета.

РЈТ је, међутим, у свом плану интегритета проценило да немају ризика од настанка корупције.

И поред овако детаљних извештаја о току рада на плановима интегритета има места забринутости да ли су правосудни органи, као уосталом и сви остали органи, приликом израде планова интегритета били свесни да раде на нечему што није обавеза према Агенцији, већ на документу који треба да њима послужи за успостављање квалитетнијег управљања и интегритета институције. Из извештаја ВКС, ДВТ и РЈТ о раду на плановима види се само да је строго поштована форма, да су сви желели да посао заврше у року. Посебно је индикативна оцена РЈТ да не постоје ризици од настанка корупције. Да ли је то реална процена или је план интегритета урађен како би се задовољила форма, показаће контрола спровођења.

У Агенцији за борбу против корупције наглашавају да су упитници и помоћ Агенције у обради одговора били само мали део, оквир, за израду планова, односно техничка помоћ како радне групе не би губиле време, а да су за планове кључни били разговори са надлежнима и запосленима унутар органа који највише могу да препознају „уска грла“, потенцијална чворишта корупције, у свом најближем радном окружењу.

Органи неће добијати позитивне или негативне оцене због тога што су на време израдили планове интегритета. Агенција ће после 31. марта на основу планова интегритета институција унутар 14 система ценити системске проблеме, док ће појединачни планови бити анализирани на одређеном узорку⁷⁸. Провераваће се степен примене мера и активности за побољшање интегритета оних који су уочили ризике, али и објективност планова органа који су закључили да ризици не постоје.

⁷⁸ Законом о Агенцији за борбу против корупције је прописано да Агенција прато доношење и спровођење планова интегритета, док је смерницама за израду планова прописано да надзор обухвата проверу квалитета и објективности донетог плана и проверу степена примене мера и активности за побољшање интегритета

Национална стратегија за борбу против корупције

Обавезе из Стратегије и Акционог плана

Правосудни систем, са полицијом, један је од седам система и области обухваћених Националном стратегијом за борбу против корупције.

Стратегија је усвојена у Скупштини Србије 8. децембра 2005. године. Одлуком о усвајању је Владе Србије обавезана да донесе Акциони план за спровођење Стратегије, обезбеди средства за његову примену, обезбеди доношење секторских акционих планова за борбу против корупције и предложи доношење закона о самосталном и независном антикорупцијском телу. Такође, Одлуком се сви државни органи предвиђени Стратегијом обавезују да непосредно сарађују у њеној разради, као и изради и спровођењу Акционог плана и секторских акционих планова за борбу против корупције, док се самостално и независно антикорупцијско тело задужује да обавештава Скупштину Србије о спровођењу одлуке, најмање једном годишње.

Акциони план за примену Стратегије усвојен је одлуком Владе Србије крајем 2006. године. Њиме су побројане мере из стратегије, разрађене поједине активности за мере и побројани обвезници за спровођење мера и активности, уз рокове који су највећим делом били постављени за 2007. и 2008. годину. Изузетак су мере које су постављене као „трајни задаци“⁷⁹. О нереалности рокова из Акционог плана сведочи чињеница да је 2007. година била рок за израду планова интегритета, док је њихова примена и контрола спровођења прописана као трајан задатак.

У Стратегији се наводи да су „независност, непристрасност, ефикасност и одговорност у правосудним институцијама и полицији услов изградње правне државе, а њихово оснажење је примарни задатак. Постојећа законска решења су усмерена на превенцију и санкционисање коруптивног понашања, али корупција и даље постоји. На то указују ставови јавног мњења, појаве које са вероватноћом указују да је у питању корупција и мали број откривених и процесуираних кривичних дела корупције запослених у правосудју и полицији“.

Стратегија (и Акциони план) доносе 48 препорука за овај систем, међу којима су

- Законско дефинисање корупције;
- Увођење одговорности правних лица за кривична дела;
- Увођење посебне евиденције правних лица осуђених за кривична дела и забране да учествују на јавним тендерима;
- Успостављање јасних и јединствених критеријума за предлагање и избор за судије и носиоце јавнотужилачких функција (у даљем тексту: "носиоци правосудних функција") и њихово разрешење;
- Образовање специјализованих одељења јавног тужилаштва ради кривичног гоњења тежих случајева корупције;
- Увођење дисциплинске одговорности носилаца правосудних функција;
- Увођење превентивних мера и контролних механизма за спречавање сукоба интереса носилаца правосудних функција;

⁷⁹ У случају правосудја то су препоруке као што су забрана политичког деловања носилаца правосудних функција или обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад или специјалистичко усавршавање и сл.

- Забрана политичког деловања носилаца правосудних функција;
- Обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад носилаца правосудних функција;
- Усвајање плана интегритета у судовима и тужилаштвима;
- Праћење притужби на рад носилаца правосудних функција, посебно у случајевима корупције;
- Доношење кодекса понашања носилаца правосудних функција, уз обавезно прописивање забране коруптивног понашања, и обезбеђивање његове делотворности;
- Специјалистичко усавршавање носилаца правосудних функција;
- Увођење периодичне обавезне анализе рада органа откривања, гоњења и суђења;
- Успостављање сталности функције носилаца јавнотужилачких функција;
- Обавезно периодично оцењивање рада носилаца јавнотужилачких функција на основу унапред утврђених критеријума;
- Самосталност правосудног буџета;
- Убрзавање судских поступака;
- Обавезно објављивање правоснажних судских одлука за кривична дела са елементима корупције и организованог криминала;
- Обезбеђивање ефикасности извршења судских пресуда;
- Сузбијање корупције унутар судске управе;
- Оспособљавање носилаца јавнотужилачких функција за вођење претходног кривичног поступка;
- Обавезна накнадна контрола одлуке тужилаштва у случајевима непокретања или обуставе поступка за кривична дела са елементима корупције, или у случајевима одуговлачења кривичног поступка;
- Елиминисање утицаја политичких структура на преткривични поступак;
- Измена Законика о кривичном поступку у циљу ефикаснијег откривања и процесуирања кривичних дела са елементима корупције;
- Увођење ефикасније истраге, уз измене овлашћења истражног судије и тужиоца;
- Заштита особа које пријављују корупцију и сведока;
- Прецизирање прописа о примени специјалних истражних мера;
- Проширење употребе специјалних истражних мера за кривична дела са елементима корупције;
- Измена процесних прописа у циљу спречавања њихове злоупотребе од стране учесника у поступку;
- Доследна примена прописа о обавезном одузимању користи која потиче од корупције;
- Пребацивање терета доказивања на окривљеног код одузимања имовинске користи;
- Формирање посебне организационе јединице за старање о привремено одузетој, замрзнутој и одузетој имовинској користи;
- Израда упутства о поступању са привремено одузетом, замрзнутом и одузетом имовинском користи;
- Увођење ограничења за особе правноснажно осуђене за кривична дела са елементима корупције;
- Анализа и измена прописа о Републичком јавном правобранилаштву;
- Доследно спровођење кодекса професионалне етике адвоката и обезбеђивање његове делотворности;
- Формирање независних и специјализованих институција за вештачење у кривичном поступку;

Преостале мере односе се на полицију⁸⁰.

⁸⁰ Стратегија и Акциони план су доступни на http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html

Законом о Агенцији за борбу против корупције прописано је да Агенција надзире спровођење Стратегије и Акционог плана и секторских акционих планова. Носиоци послова одређени Стратегијом, Акционим планом и секторским плановима дужни су да Агенцији доставе кварталне извештаје о њиховом спровођењу.

У првој анализи спровођења Стратегије, коју је Агенција објавила уз годишњи извештај о раду за 2010. годину (у марту 2011. године) наводи се да је из области правосудни систем и полиција од 48 препорука испуњено 14, делимично испуњене 22, није испуњено шест, док се шест реализују као трајни задаци. Тих 48 препорука је конкретизовано кроз 134 активности од којих је 40 реализовано до краја 2010. године, делимично реализовано 16, није реализовано 26, 24 се спроводе као трајни задаци, док за преосталих 28 није било података о реализацији.

Због немогућности да се прикупе подаци о спровођењу активности, као и због чињенице да је изузетно мали број органа известио о спровођењу мера⁸¹, Агенција је 2011. изменила методологију извештавања - направљена је листа конкретних питања за носиоце обавеза. Питања су се односила на оне препоруке Стратегије које према оцени из претходног извештаја нису биле испуњене, на делове делимично испуњених препорука, као и оне теме за које у оквиру извештаја од претходне године нису нађени подаци.

Очекивано је, наиме, да ће на овај начин извештавање бити олакшано и за носиоце обавеза зато што су бар донекле отклоњене недоумице у погледу значења превише уопштених задатака, док је методологија требало да олакша и поступање Агенције, зато што су на ова питања очекивани фокусирани одговори који могу да пруже добру основу за анализу испуњености стратешких докумената.

Критеријум према коме је Агенција одредила узорак носилаца обавеза којима су питања упућена, била је оцена да одређени орган јавне власти или група органа јавне власти, с обзиром на своје надлежности, могу дати одговор од суштинског значаја за анализу испуњености.

С друге стране, кварталну обавезу извештавања у првих девет месеци 2011. године наставило је на основу старих упитника само неколико органа јавне власти⁸² (Град Београд, Градска општина Врачар, Градска општина Звездара, Општина Сурдулица, Народна банка Србије, Министарство финансија и Мачвански управни округ, док је Министарство унутрашњих послова доставило извештај о спровођењу секторског акционог плана).

Анализа спровођења за 2011. годину

У извештају о спровођењу Стратегије објављеном у марту 2012. године (уз годишњи извештај Агенције за 2011. године) у делу посвећеном правосудном систему и полицији указује се да се од 24 испитане препоруке у систему правосуђа и полиције, седам

⁸¹ До фебруара 2011. известила су 72 органа од неколико хиљада колико је обвезника.

⁸² Изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције у јулу 2010. године установљена је дужност обвезника Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова да Агенцију квартално извештавају о њиховом спровођењу.

реализује у континуитету (29%), десет се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (42%), четири препоруке нису испуњене (17%), док за три препоруке Агенција није успела да дође до података за анализу (12%).

Републичко јавно тужилаштво је известило да у току 2011, као и претходне године, нису регистровани случаји утицаја на преткривични поступак, због чега није уведен систем решавања пријаве притисака⁸³.

Процес реформе правосуђа још није заокружен и још увек нису отклоњени недостаци на које су у претходном периоду у више наврата указивали и домаћи и међународни извештаји и анализе. У току 2011. године вршене су анализе рада судова и јавних тужилаштава и, према извештају Министарства правде, оне показују већу ефикасност у односу на претходни период. У циљу унапређења ефикасности рада правосуђа у 2011. години су донети нови Закон о парничном поступку, Законик о кривичном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу којим се уводе приватни судски извршитељи и Закон о јавном бележничтву за који се очекује да ће растеретити рад судова. У децембру 2011. у скупштинску процедуру је упућен Предлог закона о медијацији.

Србија се и даље суочава с великим бројем заосталих судских предмета, а многи међу њима се односе на извршење грађанских и кривичних одлука. С друге стране, у погледу рационализације мреже судова још увек се јављају значајне разлике у оптерећености различитих судова, а посебно је велики прилив предмета у судовима у Београду. Делимична заштита одређеног круга лица која пријављују корупцију обезбеђена је Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију који је Агенција за борбу против корупције донела у јулу 2011. године. Међутим, треба имати у виду да је, у недостатку материјалноправних норми, садржаних у општем извору права, којима би били уређени природа, садржина и обим права које се штити, врсте и начини разоткривања у јавном интересу, као и садржина, карактер и врста кореспондирајуће заштите, Правилник могао да се бави претежно регулисањем поступања Агенције у ситуацијама када би јој неко лице поднело пријаву због сумње у корупцију, а не самом заштитом. Тако потреба да се обезбеди делотворан правни режим заштите лица која пријаве сумњу у корупцију и даље остаје подједнако актуелна. Етички кодекс тужилаца није усвојен ни у 2011. години, наводи се у анализи⁸⁴.

Извештаји за 2012. годину

Пракса неизвештавања, односно неиспуњавања обавезе достављања кварталних извештаја, настављена је и у 2012. години⁸⁵. Органи из система правосуђа уклопили су се у општу слику и подаци о спровођењу препорука добијени су на основу упитника који је Агенција доставила појединим судовима, тужилаштвима, ВСС, ДВТ, министарству правде.

⁸³ Исте године је објављен извештај Европске комисије по коме уставни и законодавни оквир још увек оставља простор за неоправдани политички утицај на правосуђе, а тужилаштво је осетљиво на политички утицај због своје хијерархијске организације и постојеће праксе издавања усмених инструкција, упркос законској обавези да се дају писмене инструкције.

⁸⁴ http://www.acas.rs/images/stories/Izvestaj_o_sprovođenju_Strategije_i_Akcionog_plana.pdf

⁸⁵ Стратегија и Акциони план садрже низ препорука односно мера чији су обвезници сви судови – нпр сузбијање корупције унутар судске управе,

Тако је Високи савет судства 27. децембра 2012. обавестио Агенцију да се, по питању учешћа у раду међународних институција и иницијатива на подручју борбе против корупције залагао за бржу ратификацију међународних инструмената, да је пратио мере које су примењивале међународне институције и упућивао судије на међународне семинаре о борби против корупције (без навођења броја судија и додатних податка), али да је проблем у реализацији ове препоруке био недовољно новца за обуку.

ВСС је известио и да је одговорио благовремено на све захтеве антикорупцијског тела, такође не наводећи детаљније податке о захтевима и одговорима. Иако ВСС (као и готово сви други органи у Србији) није поштовао обавезу о кварталном извештавању о спровођењу Стратегије, у одговору на питање да ли је поштовао обавезу да периодично поднесе извештаје о спровођењу антикорупцијских мера наводи се да је „на све захтеве који су му упућени ВСС одговорио“.

ВСС је известио да је Етички кодекс донет још у децембру 2010. године, а да су против судија у 2012. години због дисциплинских прекршаја вођена четири поступка, а три због кршења етичког кодекса.

На питање о спровођењу препоруке да се убрзају судски поступци ВСС је навео да врши доследну контролу судова и ефикасности, да је приоритет стављен на решавање старих предмета, да се пресуде израђују у року, те је та препорука извршена. Као једини проблем у вези са том мером ВСС је навео недовољно новца за одржавање семинара и стручног усавршавања и недовољну опремљеност судова.

Убрзање судских поступака, као препорука у оквиру које су предвиђене мере у надлежности ВСС „израдити инструкцијске рокове за решавање мање захтевних предмета“ и „доследно спровођење контроле судова и њихове ефикасности“ и предвиђено је као трајни задатак ВСС. Овакав одговор на питање о испуњености препоруке је сведочанство о непрепознавању сопствене улоге у спровођењу Стратегије.

Врховни касациони суд је 25. децембра 2012. одговорио Агенцији да у 2012. није учествовао у раду међународних институција или иницијатива на подручју борбе против корупције, али перманентно прати њихов рад те су представници ВКС били у радној групи Министарства правде за измене КЗ у вези са извештајем ГРЕЦО-а за трећи круг евалуације⁸⁶.

На питање о спровођењу препоруке о „анализи рада органа откривања, гоњења и суђења“, ВКС је одговорио да тај суд не врши анализу рада органа откривања и гоњења, али сачињава и анализира годишњи извештај о раду ВКС и свих нижих судова, анализира број предмета у раду број решених, посебно старих и притворских. Анализа указује, наводи се у одговору да се реализује програм решавања старих предмета, да се у хитним предметима хитно поступа, али да има простора за повећање ефикасности.

Такав одговор ВКС делује да је контрадикторан са закључком ВСС да је испуњена препорука о убрзавању судских поступака.

ВКС је, иначе, у одговору о спровођењу стратегије навео и да је најзначајнији допринос дао ажурним и ефикасним вршењем надлежности у поступању по ванредним правним

⁸⁶ Трећи круг евалуације се односио на инкриминацију корупције и финансирање странака

средствима, међу којима су и пресуде за коруптивна дела. ВКС, како се наводи, нема предлоге за измену препорука, али ће активно учествовати у доношењу нооо Стратегије и Акционог плана.

ДВТ је, на питање шта предузима како би испунило обавезе из Акционог плана, да ли се одржавају састанци у циљу планирања испуњења обавеза из Акционог плана и на који начин се запослени упознају с обавезама институције предвиђене Акционим планом, 28. децембра 2012. известило Агенцију да „је предузимало и предузима редвоне активности за испуњавање обавеза из Стратегије“, да су „на седницама ДВТ и колегијума Административне, канцеларије ДВТ разматране и обрађиване и спровођене обавезе из надлежности ДВТ“ и да је „запосленима појединачно уручен примерак Стратегије и Акционог плана“. Тврдња о појединачном уручивању докумената из 2005. и 2006. године сведочи о томе колико се само формално одговара на питања Агенције и колико органи не препознају своју улогу, али и колико не знају своје обавезе.

ДВТ је, на питање да ли има проблеме у процесу испуњавања обавезе редовног извештавања о примени Стратегије и Акционог плана одговорило да се до сада није суретало са проблемима у овој области. ДВТ се, пак, није сусретало ни са обавезом редовног кварталног извештавања, прописаном законом, па није имало проблема.

Даље, из одговора на питање о испуњавању обавеза из Стратегије произилази да је спровођење обавеза била готово редовна тема на седницама ДВТ и Административне канцеларије ДВТ, а потом се ин низа одговора у вези са конкретним задацима који су постављени пред ДВТ види да ништа није реализовано:

Критеријуми за избор и разрешење носилаца правосудних функција, нису усвојени – ДВТ је известило да је на седници 9. јула одлучено да се формира радна гурпа о вредновању рада ЈТ и ЗЈТ, да је одржано седам састанака у сарадњи са ОЕБС-ом, да је завршни нацрт правилника донет и да ће у јануару 2013. биће изнет на јавну расправу.

Тек у јулу 2012. године су усвојен Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности а поступак избора дисциплинских органа још траје.

Систем повремене контроле испуњавања обавезе писменог извештавања надлежног органа о активностима које могу бити неспојиве са положајем носилаца правосудних функција није успостављен јер је „Законом о ЈТ неспојива тужилачка функција са другим функцијама“, а „ДВТ није била до сад обавештена о било каквом сукобу интереса“.

Етички кодекс тужилаца није усвојен, али је зато израђен нацрт и упућен Удружењу јавних тужилаца, а усвајање се очекује у првом кварталу 2013.

РЈТ је 2011. известило да је Агенцији на захтеве одговарало у прописаном року, уз навођење осам захтева на које је одговорено (примљен захтев 1. фебруара, одговорено 4. фебруара у случају у вези са инспекцијским службама Општине Раковица, 7. фебруара/14. фебруара у вези са корупцијом у процесу доделе инвладијских пензија, захтев примљен 11. фебруара достављен је надлежном тужилаштву, наредни захтев примљен 6. априла, одговорено 13. априла и 4. маја, по захтеву за предузимање истражних радњи од 27. јула је поступљено, по захтеву од 22. септембра за проверу навода из представке одговорено 6. октобра и 1. новембра, а на захтев з апроверу

наводе од 22. септемба одговорено је 5. октобра). Другим тужилаштвима прослеђено је седам захтева.

РЈТ је 2011. урадила две анализе рада органа гоњења – годишњу на основу програма рада РЈТ о раду ЈТ на сузбијању криминалитета, а другу анализу 15.9 2011 о поступању РЈТ и тужилаштва за организовани криминал у предметима са коруптивним елементима. У анализама је закључено да је повећан број истрага и оптужења а смањен број пресуђења.

По питању система решавања пријаве притисака у предкривичном поступку, РЈТ је известило да је још на основу Акционог плана, 16. јануара 2007. године републички јавни тужилац издао обавезно упутство којим су сва тужилаштва обавезана да извештавају РЈТ о примљеним кривичним пријавама са коруптивним елементима и достављен им је списак кривичних дела са коруптивним елементима која ће се пратити. Такође, захтевано је да се одлуке о одустајању и одбацивању доносе у зборном саставу, уз обавезно учешће ЈТ. Након што је од 1. јануара.2010. почела примена новог Закона о ЈТ, донето је ново упутство од 26. 3 2010. Њиме се обавезују сви тужиоци да образују посебна одељења за борбу против корупције и да одреде заменике који ће пратит стање у борби против корупције. Затражено је да виша и основна тужилаштва воде посебну евиденцију и обавештавају РЈТ о примљеним кривичним пријавама за дела са коруптивним елементима и да се одлуке о одбацивању или одустајању од гоњења доносе у зборном саставу.

И на питање о мапирању дискреционих овлашћења РЈТ је одговорило да је на основу обавезног упутства РЈТ уведена контрола опортунитета.

У извештају за 2012. годину РЈТ је детаљно известило о учешћу у раду међународних институција и иницијатива на подручју борбе против корупције и известило о процедури усвајања плана интегритета. Детаљан извештај дат је и о спровођењу препоруке о анализи рада органа откривања гоњења и суђења.

„Извршена је анализа за период од 1.4. до 15.8.2012. године и утврђено да је у том периоду тужилаштво поступало у 1.141 предмет (а у односу наисти период у току 2011. године поступано је у односу на 930 нових предмета), као и по предметима из ранијих година – 578 у току 2007. године, 760 у 2008. години, 908 у 2009. години и 1001 у 2010. години. Из ове анализе се утврђује да је у порасту број предмета по којима се поступа као и број предмета са кривичним делима са коруптивним елементом. У току 2012. године извршена је и анализа трендова и сачињен извештај за период од 2009. до 2011. године, за коруптивна кривична дела и то злоупотребу службеног положаја, кривично дело кршење закона од стране судије и јавног тужиоца, кривично дело проневере, кривично дело примања мита и кривично дело давања мита. Закључак ове анализе да се знатно повећава број пријављених лица за сва анализирана кривична дела (напред наведених коруптивних кривичних дела) у току 2010. године у односу на 2008. и 2009. годину, осим кривичних дела давања мита чије пријављивање и процесуирање бележи пад у односу на 2010. годину, али знатно повећање у односу на 2008. и 2009. годину. Такође је закључено да се уочава тренд повећања оптужених лица за 2011. годину у односу на посматрани период за кривична дела злоупотребе службених положаја из чл. 359., кршења закона од стране судије из чл. 360. и давање мита из чл. 368., повећан број осуђених за кривична дела из чл. 359. у току 2011. године у односу на 2010. годину са трендом повећања процента казне затвора у односу на

изречене условне осуде, а што указује на процесуирање тежих случајева коруптивних кривичних дела и поштравање казнене политике.

Уочено је да је највећи број пријављених и процесуираних лица за кривично дело из чл. 359. КЗ, што је последица начина прописивања елемената за постојање кривичних дела примање и давање мита и пореске утаје у кривичном законнику, као кривичних дела које имају однос лекс специјалис у односу на кривично дело из чл. 359. као леги генерали. Уочен је и тренд знатног повећања броја пријављених и процесуираних лица за кривично дело трговине утицајем из чл. 366. КЗ што је резултат измене Кривичног законика 2009. године и прецизирање радње овог кривичног дела.

Сачињен је и аналитички извештај о статистичким показатељима за коруптивна кривична дела тужилаштва за организовани криминал за период 2009. до 1. јуна 2012. године, за кривична дела злоупотреба службеног положаја – чл. 359. КЗ, примање мита – чл. 367. КЗ и давање мита из чл. 368. КЗ.

Закључак је ове анализе да уколико се погледа укупан број кривичних дела и захтева за спровођење истраге које су поднете за сва три кривична дела у периоду од 2009. до 1. јуна 2012. године уочава се тренд раста. Број оптужница се разликује од године до године, али од 2010. године показује се тренд пораста.

Анализа броја притужби на рад и њихова суштина биће извршена током јануара уз извештај о годишњем раду.

У току 2012. године сачињен је извештај за 2011. годину и према тим подацима Републичком јавном тужилаштву поднето је укупно 398 представки и притужби, што је знатно смањење у односу на претходну годину када их је било 535. Од наведеног броја на рад Републичког јавног тужилаштва односила су се 22 предмета (за разлику од 2010. године када их је било 36).

Све представке које су се односиле на поступање Републичког јавног тужилаштва оцењене су као неосноване, а ово тужилаштво пратило је и поступало по представкама и притужбама на рад других јавних тужилаштва, које су у складу са одредбама Правилника о управи у јавним тужилаштвима, уступане на надлежност подручним јавним тужилаштвима“, наводи се у извештају РЈТ. Када се упореди овај одговор са наредним, види се да РЈТ обавља свој редован посао и да се у областима када се тај посао преклопи са обавезама постављеним Стратегијом, Стратегија (спонтано) спроводи. У подручјима где је потребно додатно ангажовање, резултат нема.

Тако, наиме, нису израђени методолошки приручници за откривање истраживања кривичних дела с елементима корупције намењених носиоцима јавнотужилачких функција.

Уместо тога је извештено да је „кроз пројекат одузимања имовинске користи стечене кривичним делима извршена обука о финансијским истрагама за тужиоце из Одељења за борбу против корупције, а саставни део обуке је материјал достављен свим тужиоцима у којима се налазе смернице за проактивно откривање коруптивних кривичних дела“.

Као и у одговору за 2011. наведене су активности које би требало да спрече притисак на органе у поступку, односно наведено је да је „контрола одлука тужилаца у случајевима непокретања или обуставе поступка кривичних дела са елементом корупције или у случајевима одуговлачења кривичног поступка трајан и сталан задатак Одељења за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва и 4 Апелациона јавна тужилаштва (Београд, Крагујевац, Нови Сад и Ниш)“.

Таквом организацијом рада и спровођењем обавеза из упутства, постигана је и превентивна делатност. У случајевима непокретања или обуставе поступака за кривична дела са елементима корупције, посебна пажња се обраћа и на образложеност одлука, што је имало за последицу и активирање појединих предмета након одбачаја кривичне пријаве, односно правилније и потпуније образлагање, иначе, суштински ваљаних одлука.

Циљ овакве активности је и превенција, као и заштита професионалног интегритета тужилаца.

Препорука је, према мишљењу РЈТ у потпуности испуњена и у погледу мултидисциплинарног рада на свим битним истрагама. То је трајни задатак и настављен је у току 2012. године кроз формирање повремених радних тимова за обраду одређених предмета, а које сачињавају представници државних органа за које се оцени да ће дати свој најбољи допринос у том предмету.

Главни налази и препоруке у вези са плановима интегритета и спровођењем антикорупцијске стратегије

Планови интегритета

- У правосудним органима који то још нису учинили (у окторбу 2012. године 119 од укупно 238 обвезника из система правосуђа донело је одлуку о приступању изради плана интегритета) потребно је у року (који је одлуком Агенције за борбу против корупције продужен дио 31. марта 2013. године) израдити планове интегритета, при чему је неопходно да се планови интегритета схвате и прихвате као оруђе за увођење бољег система квалитетног управљања у органима а не споља наметнута обавеза. Органи морају након усвајања планова интегритета да сами редовно врше евалуацију спровођења плана и побољшања остварених применом плана. Агенција неће оцењивати квалитет планова нити давати оцене за то. Планови интегритета треба да послуже органима и они их израђују за себе а не за Агенцију

Стратегија

- Правосудни органи треба да прихвате обавезе из Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана и да у складу са законом квартално извештавају о спровођењу мера. Успостављена је пракса да се одговори шаљу само на упит Агенције.

- Иако важећа Стратегија нема постављен систем одговорности за неизвршавање обавеза из стратегије (већ само за извештавање о спровођењу обавеза) велики помак

би представљало **успостављање система интерне одговорности** у правосуђу (као и у свим другим системима) за остваривање мера из стратегије.

Упоредно истраживање спровођења мера у борби против корупције као и улози и положају судија у борби против корупције

Реформа правосуђа у Србији извршена је углавном кроз процес реорганизације мреже судова и тужилаштва као и кроз општи (ре)избор судија и тужилаца у 2009. год. Реформа је настављена доношењем нових процесних закона. Неки аспекти реформе правосуђа били су контравезни и решавање предмета по тужбама судија и тужилаца је још увек у току. Један од основних циљева реформе, веће поверење грађана у правосуђе, нарушен је услед недостатка јавности у поступку (ре)избора судија и тужилаца.

Како бисмо стекли увид у основна упоредна законска решења за системску борбу против корупције изабрали смо 4 европске државе, на основу њихових специфичних карактеристика:

- **НЕМАЧКА** као једна од економски и индустријски најразвијенијих земаља ЕУ, али такође и као једна од држава са истакнутим резултатима у борби против корупције
- **ИТАЛИЈА** као развијена држава, иако са великим разликама у развијености између северног и јужног дела, има искуства у борби са корупцијом као и континуирану борбу са овом појавом, нарочито у мање развијеним деловима земље
- **ПОЉСКА** као пример државе која је спровела успешну транзицију од социјалистичке до слободне тржишне економије/ пример успешне ЕУ интеграције и развоја, земљама Источне Европе.
- **РУМУНИЈА** као држава која је константно критикована због неуспеха у борби против корупције за коју се сумња да је присутна на свим нивоима власти. Румунија и Пољска су упоредиве са Србијом посматрано и из угла бивших социјалистичких земаља које су прошле кроз транзицију ка тржишно оријентисаној економији.

За потребе истраживања сачињен је упитник који је упућен струковним удружењима судија и тужилаца наведених држава како би добили одговоре судија и тужилаца практичара, а не само одговоре представника власти. Ово је нарочито било значајно код питања о њиховој перцепцији дужине поступака, имајући у виду да обично не постоје индикатори за мерење њихове просечне дужине. Струковна удружења судија и тужилаца која су одговорила на упитник, чланови су Европског удружења судија и тужилаца - МЕДЕЈ (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés).

Добијени одговори наводе на следеће закључке:

- заступљене су разноврсне дефиниције корупције у различитим правним системима
- националне стратегије за борбу против корупције су уобичајене/заједничке у европским земљама
- постоје различита правна решења, како у процесном тако и кривичном законодавству која осликавају потребе различитих правних система
- разлика између корупције у јавном и приватном сектору наглашенија је у развијенијим земљама
- иако постоје специјализована одељења за борбу против корупције, не постоји посебан третман или друге бенефиције за судије и тужиоце ангажоване у њима

Детаљан преглед одговора приказан је у следећој табели:

ПИТАЊЕ	ДРЖАВА
--------	--------

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Правни оквир за борбу против корупције. Закони који се примењују за коруптивна дела.	<p>- Прописи ЕУ и Кривични законик (Strafgesetzbuch, StGB),</p> <p>- Чланови 299-302 за приватни сектор</p> <p>- Чланови 331-335 StGB за јавни сектор</p>	<p>Корупција је кривично дело санкционисано кривичним закоником. Анти-коруптивни закони кодификовани у Кривичном законнику Италије (КЗ)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Кривични законик 2. Законик о кривичном поступку 3. Закон о централном Антикоруптивном Бироу 	<p>Закон бр. 78 од 8.маја 2000 о превенцији, откривању и санкционисању коруптивних дела објављен у Службеном гласнику Румуније бр. 219 од 18 маја 2000 (са каснијим изменама)</p>

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
<p>Да ли постоји Национална стратегија за борбу против корупције?</p> <p>Да ли Стратегија или закон дефинишу корупцију и уколико да, како гласи дефиниција?</p>	<p>Да, у Немачкој постоје агенције за борбу против корупције у неколико региона.</p> <p>Дефиниција: Злоупотреба поверених овлашћења у циљу стицања нелегалне приватне користи</p>	<p>Италија још увек нема Националну стратегију за борбу против корупције</p> <p>КЗ дефинише корупцију на следећи начин: Чланови 318-320 инкриминишу примање мита од стране јавних функционера и запослених у јавним службама, чланови 321-322 инкриминишу давање мита јавним функционерима и запосленима у јавним службама и пострекавање на корупцију. Члан 322-а проширује примену</p>	<p>Пољска има Националну стратегију за борбу против корупције. Тренутно је току реализација друге фазе за период 2012 - 2016.</p> <p>Дефиницаија корупције прописана је Законом о централном Антикоруптивном Бироу (врло је дугачка и прилично компликована) и описује је као : -обећање, нуђење или давање, директно или индиректно, било какве незаслужене користи службеном лицу за њега/њу лично или треће лице у замену за поступање или</p>	<p>Румунија има Националну Стратегију.</p> <p>http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=O2wgayyzCXs%3D&tabid=2079</p> <p>Закон бр. 78 од 8 маја 2000 дефинише:</p> <p>Чл. 5 - (1) У смислу овог закона, коруптивна дела су дела прописана члановима 254 - 257 Кривичног законика, члановима 61 и 82 овог закона, као и преступи прописани посебним законима, као посебни облици дела прописаних чл. 254 - 257</p>

		<p>претходних одредби тако да се односе и на подмићивање службеника ЕУ институција и јавних сужбеника страних држава као и чланова међународних организација. Италијански прописи разликују такозвано неправо подмићивање (или корупцију у вези законитих радњи) и право подмићивање (које је у вези са незаконитим поступањем нпр. пропуст или одлагање да се предузме службена радња , или радња у супротности са службеном дужношћу). Члан 319 инкриминише корупцију у судским поступцима. Члан 317 прописује кривично дело “<i>concussione</i>“ . Ова одредба инкриминише понашање јавног функционера који злоупотребљава функцију или овлашћења да обавезе или подстакне појединца да неоправдано дају или обећају да дају новац или друга средства њему/њој или трећем лицу. Појединац наведен да да</p>	<p>пропуштање да се поступи у јавном интересу (као јавност) -захтевање или прихватање од стране јавног службеника, директно или индиректно, било које незаслужене користи за њега/њу лично или треће лице, прихватање понуда за таквом користи у замену за пропуштање да се поступи у јавном интересу -почињена од стране предузетника у вези са извршавањем обавеза према јавности (институцијама државе) укључујући обећање, нуђење или давање, директно или индиректно, било које незаслужене користи особи која је на челу неке институције за њега/њу лично или за треће лице у замену за поступање или пропуштање да се поступи у јавном интересу, ако његово/њено чињење или пропуштање да се предузме радња представљају кршење службених дужности и друштвено су штетна; почињена од стране предузетника у вези са извршавањем обавеза према јавности (институцијама</p>	<p>Кривичног законика и чл. 61 и 82 овог закона. Врсте дела:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Кривична дела корупције • Прекршаји изједначени са кривичним делима корупције • Прекршаји директно повезани са кривичним делима корупције • Кривична дела против финансијских интереса Европске заједнице
--	--	--	---	---

		мито третира се као жртва (Чл 317, КЗ).	државе) укључујући обећање, нуђење или давање, директно или индиректно, било које незаслужене користи особи која је на челу неке институције која не припада сектору јавних финансија за њега/њу лично или за треће лице у замену за поступање или пропуштање да се поступи у јавном интересу, ако његово/њено чињење или пропуштање да се предузме радња представљају кршење службених дужности и друштвено су штетна.	
--	--	---	---	--

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Да ли Законик о кривичном поступку предвиђа било које посебне одредбе о поступању са кривичним делима са елементом корупције?	Не, не постоје посебне одредбе за поступање са кривичним делима корупције.	Италијански Закон о кривичном поступку (ЗКП) не предвиђа посебне одредбе за кривична поступка у вези са корупцијом. Што се тиче других тешких кривичних дела, у складу са санкцијама предвиђеним законом, хапшење, принуда, посебне истражне радње могу се применити на такве поступке.	Посебне одредбе за кривичне поступке који се односе на случајеве корупције су укључена у Закон о Централном антикоруптивном бироу, јер његови функционери имају шира овлашћења Нпр. дозвољено је да користе провокацију против лица ако постоји оправдана сумња да је он / она се бави корупцијом .	Не, не постоје посебне одредбе за поступање са кривичним делима корупције.

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
--	---------	---------	--------	----------

<p>Да ли постоје посебне одредбе за кривична дела корупције у зависности да ли се ради о јавном или приватном сектору?</p>	<p>Да</p> <p>- 299-302 Кривичног законика за приватан сектор</p> <p>- 331-335 StGB за јавни сектор, али разлике не постоје у процесном закону.</p>	<p>Неке одредбе у вези са инкриминацијом корупције у приватном сектору обухваћене су чл. 2635 Грађанског законика.</p>	<p>Корупција се у правном оквиру Пољске углавном односи на јавни сектор.</p>	<p>Постоје различите одредбе у закону за приватни и јавни сектор. За приватни сектор:</p> <p>Чл. 11 - (1) За дело особе која на основу свог положаја, дужности или задатка, има обавезу да надгледа, контролише или да угаси привредног субјекта, да предузме у његово име неке радње, да посредује или омогући предузимање одређене комерцијалне или финансијске активности привредног субјекта, или да учествује у имовини таквог субјекта, уколико је дело такве природе да му директно или индиректно доноси какву незаслужену корист, биће кажњен затвором у трајању од 2 до 7 година.</p>
--	--	--	--	---

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
<p>Које санкције су предвиђене за кривична дела корупције?</p>	<p>У приватном сектору до 3 године затвора или новчане казне (у случају да се не ради о квалификованим чињеницама дефинисане законом)</p> <p>За јавне службенике мин. 6 месеци до 5 година (поред дисциплинских санкција)</p> <p>За судије и арбитра мин. 1 до 10 година (нпр. тежак криминал што за последицу има забрану обављања дужности)</p>	<p>Право подмићивање (активно и пасивно): затвор у трајању од 2 до 5 година.</p> <p>Неправо подмићивање (активно и пасивно) затвор у трајању од 6 месеци до 3 године.</p> <p>Корупција у правосуђу: затвор у трајању од 3 до 8 година (може се изрећи максимална казна од 20 година уколико је изречена незаконита дуга казна затвора као последица корупције)</p> <p>Concussione:</p>	<p>Казне се крећу од 6 месеци до 10 година затвора.</p> <p>Поред тога може се изрећи новчана казна у дневним износима. У лакшим случајевима примењује се новчана казна или ограничење слободе у смислу дужности рада у друштвеном интересу или казна затвора у мах. дужини трајања од 2 год. У свим случајевима суд одлучује о одузимању стечене користи.</p>	<p>Санкције се разликују у зависности од посматраних одредби:</p> <p>За кривична дела корупције</p> <p>Чл. 6 (1) Обећавање, нуђење или давање новца, поклона и других погодности, директно или индиректно, лицу које има утицај или подстиче на веровање да има утицај на функционера, како би се утврдило да одређени службеник уради или не уради радњу која је у његовој надлежности казниће се затвором у трајању од 2 до 10 година.,</p>

		<p>затвор у трајању од 4 до 12 година. Поред тога, примењује се одузимање стечене имовине тј примљен износ мита.</p> <p>Кривична одговорност примењује се и на правна лица нпр. компаније и удружења, у складу са Legislative Decree 231/2001.</p> <p>I</p>		<p>За прекршаје изједначене са кривичним делима корупције</p> <p>Чл. 10 - Следећа дела ће се казнити затвором од 5 до 15 година уз забрану одређених права, ако је извршено у циљу прибављања за себе или за друго лице, новца, робе или других незаслужених користи;</p> <p>За прекршаје против финансијских интереса Европске заједнице</p> <p>Чл. 18 (1)</p> <p>Коришћење, представљање лажних, нетачних или непотпуних докумената или декларација, која има за резултат нелегитимно добијање средстава из буџета Европске заједнице или из буџета који администрира ЕУ или у њихову корист, казниће се затвором од 3 до 15 година уз задржавање одређених права.</p>
--	--	---	--	---

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Да ли постоји специјално тужилаштво или посебна јединица унутар тужилаштва за дела	<p>Да у приватном сектору (Wirtschaftsstaatsanwalte, Wirtschaftsstrafkammer)</p> <p>Не у јавном сектору.</p>	<p>Канцеларије тужилаштва у већим градовима имају специјализоване јединице за тзв. дела против јавне администрације, што обухвата и</p>	<p>Централни Антикоруптивни Биро (ЦБА) је посебна институција, настала као канцеларија државне управе, у циљу борбе против</p>	<p>ДНА обавља кривичну истрагу у случајевима кривичних дела корупције и у директној вези са корупцијом. Усвојене су законске измене да би ове</p>

корупције?		коруптивна дела.	корупције у јавном и привредном животу, посебно у јавним и локалним владиним институцијама, као и за борбу против активности штетних за државне привредне интересе. Основана је Законом од 9. јуна 2006 о Централном бироу за борбу против корупције, који је ступио на снагу 24. јула 2006. Не постоје посебни тужиоци који се баве случајевима корупције.	специјализоване структуре истраживале само дела високе и средње корупције. Штавише, ДНА истражује кривична дела почињена против финансијских интереса Европске заједнице, као и одређене категорије тешких дела економско-финансијског криминалитета.
------------	--	------------------	---	---

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Које врсте судова имају надлежност за суђење дела корупције (судови опште надлежности, судови посебне надлежности, посебне коморе..)?	Судови опште надлежности	Судови опште надлежности Судије кривичнодељења у судовима опште надлежности такође могу поступати у случајевима корупције. У већим судовима постоје одељења специјализована за ову врсту предмета.	Судови опште надлежности, кривична одељења. У зависности од вредности недозвољене стечене користи надлежност је подељена између окружних и регионалних судова.	Судови опште надлежности

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Који је положај судија који поступају у	Редован, без посебних погодности.	Нема посебног положаја.	Нема посебног положаја, у питању су судије судова опште надлежности.	Нема посебног положаја јер би се сматрао неуставним.

предметима коруптивних дела? Да ли иамју посебан положај у односу на остале судије				
--	--	--	--	--

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Да ли постоји посебан програм обуке за судије које поступају у предметима коруптивних дела?	Да, постоји, у оквиру националне судске академије и посебни тренинзи на послу.	Посебна обука обезбеђена је у оквиру Високог савета судства Италије, која је до сада била одговорна и за обуке судија током вршења судијске и тужилачке функције.	Не, не постоје посебне обуке. Национална школа за судије и тужиоце понекад организује семинаре на ову тему, али се они дешавају релативно ретко и за ограничени број судија.	Постоје, на основу Националног Института за тренинг магистрата (NIM) програм и буџет обезбеђени су из ЕУ фондова или приватних извора.

	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Уколико је могуће, можете ли навести број окончаних поступака за дела корупције у прошлој години?	<p>2010. је било 6.141 предмета конкуренције, корупције и злоупотребе јавне службе је регистровано, што предстваља повећање од 4,4 % у поређењу са 2009 (између осталог обухваћена су и два јако велика предмета који су утицали на статистичке податке)</p> <p>Подаци за 2011 показују 5.241 предмета конкуренције, корупције и злоупотребе јавне службе. Овај број предстваља смањење од 14,7 % у поређењу са 2010 (уз опрез да су два јако велика предмета у 2010 утицала на ове бројеве)</p> <p>Број непознатих случајева се процењује да је много већи. (тамна бројка).</p>	У 2011 Врховни суд Италије дефинисао је 2092 кривичних поступака из области тзв дела против јавне администрације која обухватају и корупцију. Остали подаци доступни су за поједине трибунале или апелационе судове.	Око 2000 оптужница годишње подносу тужиоци. Нисам у стању да прецизно одговорим на питање колико од њих су завршени. Мислим да то може да буде око 70%, јер већина њих заврши са неком врстом нагодбе.	<p>У 2011 број предмета из ове области је у порасту за 13.52% (6615 - 5827 у 2010), са 12.03% решених нагодбом (3313 - 2957 у 2010) и решених 12.71 % (2.270 - 2.014 у 2010). У 1043 случаја одређена је надлежност или су спојени предмети (943 у 2010).</p> <p>Преосталих нерешених 3302 предмета, од којих 10 непознатих починилаца (2870 предмета, од којих 5 са непознатим починиоцима у 2010), повећање</p>

				се објективно оправдава значајним бројем нових предмета, који чине 56.61% од укупног броја предмета у раду (3745 нових 6615 за решавање).
	Немачка	Италија	Пољска	Румунија
Уколико је могуће, можете ли навести просечну дужину трајања кривичних поступка за дела корупције?	<p>Трају дуго (3-5 година може бити).</p> <p>За детаљније информације (доступне само на немачком) погледајте www.stgb или www.korruptionsrichtlinien, www.polizeilichekriminalstatistik 2010, 2011</p>	<p>Просечна дужина кривичног поступка (за све врста дела, не само за коруптивна дела) у Италији у 2011 год. износила је око 1 године у тужилаштву, око 1 године у трибуналима, око 2 ½ године у апелационим судовима, око 7 месеци у Врховном суду.</p>	<p>Тешко је дати одговор на ово питање јер не постоје посебни статистички подаци за ова дела. Уопштено посматрано, у предметима у којима оптужени за корупцију негира извршење дела, поступак траје око 2 године. (у првој и другој инстанци). Често трају и дуже јер у овој врсти случајева постоји видљива тенденција враћања предмета по више пута суду прве инстанце. Ако постоји нагодба судски поступак траје око 3 месеца.</p>	<p>Не постоје посебни индикатори за мерење просечне дужине ових поступака.</p>

Анекс

Предлози за пет амандмана на Кривични Законик Републике Србије у циљу ефикаснијег сузбијања корупције

Транспарентност – Србија

Београд, септембар 2012.

Амандман 1

У члану 368, иза става (2), додаје се нови став (3) који гласи:

„(3) Ко службеном лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши или да не изврши службену радњу коју службено лице може а не мора извршити, или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица,

казниће се затвором од шест месеци до пет година.“

Ставови (3), (4), (5) и (6) постају ставови (4), (5), (6) и (7).

У ставу (4) број „2“ замењује се бројем „3“.

У ставу (5) број „3“ замењује се бројем „4“. На крају постојећег текста тачка се замењује зарезом, иза чега се додаје текст: „а ако је кривично дело учињено на тражење службеног лица или у случају из става 2. овог члана, након што службено лице у прописаном року не изврши службену радњу коју је морало извршити, суд ће учиниоца ослободити од казне.

У ставу (6) иза броја „2“ додаје се број „3“ а број „4“ замењује се бројем „5“.

У ставу (7) број „4“ замењује се бројем „5“.

Давање мита

Члан 368

(1) Ко службеном лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(2) Ко службеном лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором до три године.

(3) Ко службеном лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши или да не изврши службену радњу коју службено лице може а не мора да изврши, или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица,

казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(4) Одредбе ст. 1. до 3. овог члана примењује се и када је мито дато, понуђено или обећано страном службеном лицу.

(5) Учиниоца дела из ст. 1. до 4. овог члана који је пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено може се ослободити од казне, а ако је кривично дело учињено на тражење службеног лица или у случају из става 2. овог члана, након што службено лице у прописаном року не изврши службену радњу коју је морало извршити, суд ће учиниоца ослободити од казне.

(6) Одредбе ст. 1, 2, 3. и 5. овог члана примењују се и кад је мито дато, понуђено или обећано одговорном лицу у предузећу, установи или другом субјекту.

(7) Поклон, односно друга корист који буду одузети од лица које је примило мито могу се у случају из става 5. овог члана вратити лицу које је дало мито.

Обрзаложење:

Новим ставом (3) се прописује кривична одговорност и за лице које да или понуди мито службеном лицу, и за посредника при таквом подмићивању, уколико је мито понуђено или дато како би се остварио утицај на одлучивање службеног лица у ситуацијама када службено лице нема ни обавезу ни забрану да учини службену радњу уопште или када нема обавезу или забрану да та одлучи на одређени начин.

На овај начин се решава садашњи проблем немогућности да се кривично гони за давање мита лице које нпр. подмити народног посланика да гласа за одређени законски предлог (јер је народни посланик слободан да гласа за или против или да не гласа уопште, па самим тим мито није усмерено ни на радњу коју „би службено лице морало извршити“, коју „службено лице не би смело извршити“ итд). Осим тога, ова инкриминација покрива и друге случајеве подмићивања у вези са одлучивањем на основу „слободног уверења“, то јест „дискреционих овлашћења“. Други пример који би се могао навести је онај када директор јавног предузећа, на основу својих овлашћења закључује уговоре о спонзорству спортских друштава на основу сопствене процене оправданости закључивања таквог уговора. Уколико прими мито да би закључио такав уговор, директор би свакако био одговоран за кривично дело злоупотребе службеног положаја. С друге стране, лице које је понудило или дало мито директору ради закључења спонзорског уговора у описаном случају би могло да кривично одговара једино као подстрекач. Трећи случај који се може навести је онај када је саобраћајни полицајац овлашћен да процени да ли је неко непоштовање саобраћајних прописа имало довољно елемената за подношење пријаве за саобраћајни прекршај или је довољно возача опоменути, па возач подмићивањем покуша да утиче на саобраћајчеву одлуку о томе. У свим наведеним ситуацијама је очигледно реч о подмићивању, али се на основу важећих одредаба КЗ гоњење не може предузети за кривично дело давања мита, већ само за злоупотребу службеног положаја, као општије дело из ове главе Кривичног законика.

Осим тога, додат је нов, појачан основ за ослобођење од казне. Суд би био обавезан да ослободи од казне понуђача/даваоца мита који је пријавио кривично дело пре него што је сазнао да је откривено, али само у случајевима када је кривично дело учињено на захтев службеног лица или након што службено лице није извршило у прописаном року службену радњу коју је морало извршити. Ову измену оправдавају бројни примери из праксе у којима иницијално нема никакве криминалне намере код лица које даје мито, већ се она рађа као последица осујећености права и немогућности да се законско право оствари на прописани начин и у прописаном року. У многим таквим случајевима, понуђач/давалац мита је суочен са избором – да своје право оствари/заштити чинећи кривично дело или да од остваривања/заштите права у потпуности одустане јер не постоји уопште или не постоји делотворан алтернативни механизам да се право заштити или оствари. Као пример би се могле навести ситуације када лекар условљава вршење неопходне интервенције давањем мита, када министарство или општинска управа у законском року не изда грађанину или привредном друштву неку дозволу иако су испуњени сви услови, када јавно предузеће

не врши исплату по уговору за обављене радове иако је уговорна обавеза плаћања доспела а средства за исплату постоје и слично.

У питању су дакле ситуације када је давање мита било изнуђено претходним незаконитим понашањем службеног лица. Усвајањем ове промене би држава дала позитиван сигнал грађанима који имају непосредна сазнања о кривичним делима корупције која је изнуђена претходним незаконитим понашањем службеног лица да таква кривична дела и починиоце пријаве органима гоњења. На тај начин би се утицало и на решавање највећег проблема борбе против корупције у Србији – на чињеницу да највећи број случајева давања мита не буде никада пријављен надлежним органима.

Друге промене се односе на промене у нумерацији ставова.

НАПОМЕНА: Уколико се овај амандман прихвати, требало би уподобити и одредбе члана 369. КЗ – Примање мита, тако што би посебним ставом била прописана одговорност за примаоца мита у случајевима када службено лице које тражи или прими поклон или другу корист да у оквиру свог службеног овлашћења изврши или да не изврши службену радњу које службено лице може а не мора да изврши.

Као пример упоредноправног решења које поједина питања овде поменута уређује на сличан начин наводимо одредбе „Казенског законика“ Републике Словеније. Наиме, у овом закону постоји кривична одговорност за примање и давање мита и када је подмићивање учињено у вези са службеном радњом које службено лице „може“ да учини (нема обавезу нити забрану у погледу те радње).

Jemanje podkupnine

267. člen

(1) Uradna oseba, ki zase ali za koga drugega terja ali sprejme nagrado, darilo ali kakšno drugo korist ali obljudo oziroma ponudbo takšne koristi, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila uradno dejanje, ki ga ne bi smela opraviti, ali da ne bi opravila uradnega dejanja, ki bi ga morala **ali smela** opraviti, se kaznuje z zaporom od enega do osmih let in denarno kaznijo.

(2) Uradna oseba, ki zase ali za koga drugega terja ali sprejme nagrado, darilo ali kakšno drugo korist ali obljudo oziroma ponudbo takšne koristi, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila uradno dejanje, ki bi ga tudi sicer morala **ali smela** opraviti, ali da ne bi opravila uradnega dejanja, ki ga tudi sicer ne bi smela opraviti, se kaznuje z zaporom od enega do petih let.

(3) Uradna oseba, ki potem, ko opravi oziroma ne opravi uradnega dejanja, navedenega v prejšnjih odstavkih, terja ali sprejme v zvezi s tem nagrado, darilo ali kakšno drugo korist, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do treh let.

(4) Sprejeta nagrada, darilo ali kakšna druga korist se vzamejo.

Dajanje podkupnine

268. člen

(1) Kdor uradni osebi obljubi, ponudi ali da nagrado, darilo ali kakšno drugo korist zanjo ali za koga drugega, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila uradno dejanje, ki ga ne bi smela opraviti, ali da ne bi opravila uradnega dejanja, ki bi ga morala **ali smela** opraviti, se kaznuje za zaporom od enega do petih let in denarno kaznijo.

(2) Kdor uradni osebi obljubi, ponudi ali da nagrado, darilo ali kakšno drugo korist zanjo ali za koga drugega, da bi v mejah svojih pravic opravila uradno dejanje, ki bi ga tudi sicer morala **ali smela** opraviti, ali da ne bi opravila uradnega dejanja, ki ga tudi sicer ne bi smela opraviti, se kaznuje za zaporom od šestih mesecev do treh let.

(3) Storilcu kaznivega dejanja iz prejšnjih odstavkov, ki je dal nagrado, darilo ali kakšno drugo korist na zahtevo uradne osebe, pa je dejanje naznanil, preden je bilo odkrito ali preden je izvedel, da je odkrito, se sme kazen odpustiti.

(4) Dana nagrada, darilo ali kakšna druga korist se vzamejo, v primerih iz prejšnjega odstavka pa se smejo vrniti tistemu, ki jih je dal.«.

Амандман 2:

Иза постојећег члана 332 додаје се нови члан 332а, који гласи:

Непријављивање прекршаја и привредног преступа

Члан 332 а

Службено лице које свесно пропусти да изврши службене радње у циљу покретања или ефикасног вођења прекршајног поступка или поступка за привредни преступ за који је сазнало у вршењу своје службене дужности, а које у оквиру свог службеног овлашћења може а не мора извршити, па услед тога такав поступак не буде покренут или починилац не буде оглашен одговорним за прекршај или кажњен за привредни преступ,

Казниће се новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара или казном затвора до годину дана.

Образложење:

Овим новим кривичним делом било би инкриминисано пропуштање предузимања службене радње, када предузимање тих радњи није изричита обавеза одређеног службеног лица, али спада у круг радњи које то лице може извршити. Реч је о ситуацијама када нпр. функционер колективног органа или друго службено лице поседује податак о томе да је неко починио прекршај или привредни преступ и када тај орган може (али није по закону обавезан) да покрене прекршајни поступак или поступак за утврђивање привредног преступа. Одговорност службеног лица може се састојати у томе што није предузео радње у циљу покретања поступка за утврђивање одговорности због кажњиве радње (нпр. функционер колективног органа да иницира покретање таквог поступка на седници).

Ово кривично дело је потребно унети у законодавство како би се отклонио садашњи недостатак правног система. Наиме, у случајевима када постоји несумњива обавеза службеног лица да предузме одређену радњу ради покретања прекршајног или поступка за привредни преступ или да својим радњама омогући ефикасније вођење тога поступка, непоступање тог лица може кривично гоњено (нпр. за злоупотребу службеног положаја, несавестан рад у служби).

Међутим, тренутно није могуће кривично нити на неки други начин санкционисати свесно пропуштање службеног лица да предузме службену меру ради покретања оваквог поступка ако није прописана изричита обавеза да то учини. Ова мањкавост поготово постоји у ситуацијама када податке о почињеној кажњивој радњи поседују припадници државног органа у којем се колективно одлучује, а у којем ни један члан колективног органа појединачно није обавезан да неко питање покрене на седници колективног органа.

С обзиром на то да се као последица овог кривичног дела јавља некажњавање за прекршај или привредни преступ (а не кривично дело), прописано је да ће казна бити новчана или затворска до годину дана, будући да су такве санкције прописане Законом о прекршајима.

Амандман 3:

Кривично дело из Закона о Агенцији за борбу против корупције

Актуелни текст

Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини

Члан 72

Функционер који не пријави имовину Агенцији или даје лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Нови текст члана који се предлаже:

Непријављивање имовине или давање лажних података о имовини

„Функционер и бивши функционер који не поднесе извештај о имовини ни након истека законског рока а то је од њега затражио надлежни орган или је информација да није пријавио имовину објављена, казниће се затвором до три године.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе лажни податак о вредности имовине иако је знао или је морао знати да је податак лажан.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који у извештају наведе други лажни податак или не наведе податак који је био дужан да пријави, уколико је реч о податку који је битан ради утврђивања постојања односа зависности између функционера, односно бившег функционера и повезаних лица или коришћења права која проистичу из вршења јавне функције.

Казном из става 1. казниће се функционер и бивши функционер који омогући једном или више повезаних лица, у смислу закона којим се уређује пријављивање имовине јавних функционера, да стекну или држе за њега имовину вреднију од 300.000 динара и тиме лажно прикаже вредност своје имовине.

Ако услед радње из става 1., 2. и 4. овог члана у извештају не буде приказана имовина чија је вредност већа од 1.500.000 динара учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. “

Образложење:

Са становишта јединства правног поретка пожељно је да сва кривична дела буду прописана у Кривичном законнику, што сада није случај.

Кривично дело које је прописано у Закону о Агенцији за борбу против корупције подразумева не само умишљај функционера, већ и постојање одређене намере да се прикрију подаци о имовини. Такву намеру није лако доказати у судском поступку, чак ни када је очигледно да је функционер прекршио закон. На пример, функционер може тврдити да непријављивањем неке имовине није имао намеру да прикрије податке о имовини, већ да је до тога дошло због заборавности (то јест, без икакве намере), или да је то учињено у некој другој намери а не у оној која је тренутно инкриминисана (на пример, да није имао намеру да прикрије вредност имовине већ да изрази протест

против ове своје законске обавезе) и готово да не постоји начин да се објективно утврди да је намера била баш она која се кривично санкционише.

Са друге стране, актуелна норма је престога, јер се не прави никаква разлика у суштински различитим и неједнако битним ситуацијама у којима је функционер прекршио своју обавезу. Тако се, на пример, тренутно не прави разлика у односу на то какве је природе лажни податак (нпр. да ли је изостављен податак о некој имовини коју функционер поседује, да ли је погрешно приказана вредност те имовине и слично). Надаље, ако се доказивање постојања бића кривичног дела веже само за намеру *да се прикрију подаци о имовини*, у евентуалном кривичном поступку би могли остати некажњени функционери који неистинито наведу име лица коме су дужни или у односу на кога имају потраживања, функционери који не наведу да користе службени стан, податке о другим делатностима и функцијама које обављају итд. Ти подаци могу бити и битнији са становишта циљева који се желе остварити Законом о Агенцији за борбу против корупције као и подаци о имовини. На пример, судија који тачно наведе податак да дугује 100.000 евра, али лажно наведе да је то дуг који има према свом рођаку из Немачке, а у ствари је реч о дуговању које има према осумњиченом трговцу наркотицима прикрива веома важан податак за утврђивање односа зависности.

Актуелном нормом нису обухваћени бивши функционери који такође по овом закону имају дужност подношења извештаја након престанка јавне функције, па нема оправданог разлога да се амнестирају од кривичне одговорности за ово дело, поготово када се узму у обзир одредбе које прописују овлашћење Агенције у контроли извештаја, могућност поређења имовинског стања са почетка и краја мандата и слично.

Надаље, будући да је неподношење извештаја већ прекршајно санкционисано одредбама Закона, требало би направити разлику према томе у којим ситуацијама се примењује прекршајна а у којима кривична санкција. Функционер или бивши функционер који пропусти законски рок и накнадно достави извештај треба да одговара прекршајно, а само онај који то не учини ни накнадно, треба да има кривичну одговорност.

На крају, треба рећи да постојећом кривичноправном нормом не би биле обухваћене све ситуације у којима функционер поднесе извештај у којем наведе целокупну имовину која се води на његово име али изостави податке о имовини коју по неком основу за њега држе повезана лица за време док је он дужан да подноси извештаје о имовини. Усвајањем предложеног амандмана отклонили би се сви наведени недостаци.

НАПОМЕНА: С обзиром на то да су одредбе овог кривичног дела у директној вези са вршењем надлежности Агенције за борбу против корупције, требало би консултовати и представнике Агенције, како би указали на проблеме које актуелна норма ствара у пракси, односно на евентуалне проблеме до којих би довела решења из овог амандмана.

Амандман 4:

У члану 156, ст. (1) и ст. (2), иза речи „одређеног лица“ додају се речи „изборне листе“ и зарез.

У члану 156, иза постојећег става (2) додаје се нови став (3) који гласи:

„(3) Казном из става 1 казниће се и лице које проверава да ли је лице коме је понуђен, дат или обећан поклон или каква друга корист у вези са гласањем на изборима или референдуму гласало или гласало на одређени начин.“

Ставови (3) и (4) постају ставови (4) и (5).

Иза става (5) додаје се нови став (6) који гласи:

(6) Лице које пријави кривично дело из става 1. и 2. овог члана пре него што се за њега сазнало, задржава добијени поклон или корист, уколико се то није противно другим прописима.

Актуелни текст норме са предложеним изменама:

Давање и примање мита у вези са гласањем

Члан 156

(1) Ко другоме нуди, даје, обећа награду, поклон или какву другу корист да на изборима или референдуму гласа или не гласа или да гласа у корист или против одређеног лица, **изборне листе**, односно предлога, казниће се новчаном казном или затвором до три године.

(2) Казном из става 1. овог члана казниће се и ко захтева или прими поклон или какву другу корист да на изборима или референдуму гласа или не гласа или да гласа у корист или против одређеног лица, **изборне листе**, односно предлога.

(3) Казном из става 1. казниће се и лице које проверава да ли је лице коме је понуђен, дат или обећан поклон или каква друга корист у вези са гласањем на изборима или референдуму гласало или гласало на одређени начин.

(4) Ако дело из става 1. овог члана учини члан бирачког одбора или друго лице у вршењу дужности у вези са гласањем, казниће се затвором од три месеца до пет година.

(5) Поклон или друга корист одузеће се.

(6) Лице које пријави кривично дело из става 1. до 4. овог члана пре него што се за њега сазнало, суд ће ослободити од казне за кривично дело из ст. 2. овог члана.

(7) Лице из ст. 6. овог члана задржава добијени поклон или корист, уколико то није противно другим прописима.

Образложење:

Кривично дело давања и примања мита у вези са гласањем је одавно прописано, али се за њега не предузима гоњење или се предузима у толико мало случајева да се не исказује посебно у статистикама о броју покренутих кривичних поступака. С друге стране, сумње у распрострањеност ове појаве су у сваком изборном процесу све веће, уз помињање разноврсних модалитета, од којих су неки условљени технолошким напретком (нпр. снимање „пожељно заокруженог“ гласачког листића мобилним телефоном). Према резултатима истраживања јавног мњења (које је наручио Програм за развој УН за Србију), спроведеног на стратификованом националном узорку током јуна 2012, на мајским изборима је чак 18% пунолетних грађана Србије било у прилици да им неко понуди поклон или услугу како би гласали за одређену партију. Очигледно је да је потребно и изменама норме утицати на то да број пријављених случајева буде већи, као и на то да сви могући облици нежељеног и опасног понашања буду санкционисани.

У овом амандману су поједини ставови допуњени у складу са прописима који регулишу изборе (Закон о избору народних посланика, Закон о локалним изборима), то јест тиме да чињеницом да се на изборима може гласати за изборне листе а не само за одређене кандидате.

Предложен је нови став 3. који би омогућио да се кривично гоне и казне не само лица која нуде или дају мито, већ и лица која проверавају да ли су грађани гласали онако како им је речено и договорено. Овде могу бити у питању разне радње – нпр. провера снимака са мобилних телефона, провера да ли су се сви подмићени бирачи појавили на гласачким местима и користили се својим бирачким правом, провера да ли је грађанин са којим је тако договорено, изнео са биралишта празан гласачки листић, након што је у кутију убацио претходно попуњени, провера да ли се у гласачкој кутији налази очекивани број гласачких листића означених унапред договореном бојом или знаком, испитивање грађана након избора да ли су гласали и да ли су гласали у складу са претходним договором и слично.

Такође, предложена је пренумерација ставова, у складу са предложеним изменама.

Најзад, предложено је да се, као стимуланс за пријављивање овог кривичног дела омогући лицу које је било подмићено да задржи добијени поклон или корист, осим ако се тиме крше други прописи (нпр. ако се поклон огледао у незаконитом заснивању радног односа) и да буде ослобођено од казне. Наиме, ако је мотив за примање мита код грађана било користољубље, није реално очекивати да ће они такав случај пријавити уколико постоји могућност да им дата имовинска корист буде одузета, поготово зато што, судећи према свим доступним подацима, ово кривично дело се најчешће врши у договору са најсиромашнијим становницима Србије.

Амандман 5:

Предлог за размишљање - један од могућих начина увођења „незаконитог богаћења из члана 20. Конвенције УН у домаћи правни систем.

Члан 369а

Поседовање имовине чије се порекло не може објаснити законитим и пријављеним приходима

Службено лице и лице које је имало својство службеног лица, а које поседује имовину вредности веће од 1.500.000 динара чије стицање, на захтев надлежног органа, не може да објасни својим законитим и пријављеним приходима, казниће се затвором од најмање годину дана и новчаном казном.

За дело из ст. 1. неће се казнити лице које је имовину стекло без своје воље и знања.

Имовина чије се стицање не може објаснити законитим и пријављеним приходима одузеће се.

Образложење:

Конвенција УН против корупције (Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције – Сл. лист СЦГ – Међународни уговори бр. 12/2005), коју је и Република Србија ратификовала, као једна од одредаба наводи се и следећа:

Члан 20

Незаконито богаћење

У зависности од свог устава и основних начела свог правног система, свака држава уговорница размотриће могућност усвајања законских и других мера које могу бити потребне како би утврдила као кривично дело, када се почини намерно, незаконито богаћење, односно знатно увећање имовине јавног функционера које он не може разумно објаснити с обзиром на његова законита примања.

Као што се може видети, предлог амандмана који упућујемо на разматрање заснован је на идејама из члана 20. УН Конвенције. На основу овог члана закона постојала би кривична одговорност не само јавних функционера (који се изричито помињу у Конвенцији УН), већ и било којег „службеног лица“ у смислу Кривичног законика. С обзиром на природу овог кривичног дела, одговорност би постојала и за оне који су раније имали својство службеног лица (нпр. бивши јавни функционери).

Да би постојала кривична одговорност службено лице би требало да поседује, за почетак, имовину која је веће вредности од 1.500.000 динара. Затим, требало би да постоји захтев надлежног органа (нпр. Пореске управе, јавног тужилаштва, Агенције за борбу против корупције) да лице укаже на законите изворе прихода из којег је прибавило имовину о којој је реч или о другом начину стицања (нпр. наслеђе, поклон, зајам). У неким ситуацијама, упућивању таквог захтева претходиће анализа података који су већ у поседу државног органа – нпр. увид у податке о власништву над некретнинама и података о плаћеном порезу на приходе.

Новина коју би ова нова инкриминација донела у Србији је значајна за борбу против корупције. Међутим, она се мора посматрати у контексту већ постојећих прописа. Наиме, уколико би постојала сумња да је службено лице починило неко кривично дело из користољубља, онда би се водио кривични поступак за то кривично дело. Такође, уколико постоји сумња да је службено лице починило неко од озбиљних кривичних дела или неко кривично дело у оквиру организоване криминалне групе, оно би морало да докаже законитост стицања имовине, у складу са одредбама Закона о одузимању имовине стечене кривичним делом. Међутим, уколико не постоје сумња и конкретни докази који указују на то да је службено лице починило тачно одређену кажњиву радњу, постојали би разлози да се ово, ново кривично дело примени. Оно би се дакле могло употребити у ситуацијама када, на пример, не постоји доказ да је цариник узео мито од одређене шпедитерске куће како не би наплатио царину, али постоји ситуација у којој тај исти цариник располаже имовином вредном 300.000 евра иако су му је укупна зарада од заснивања радног односа била мања од 100.000 евра, а при том није имао ни других законитих примања која би ту разлику могла да објасне, нити прихода по основу наслеђа, поклона и слично.

Норма се односи не само на законите, већ и на пријављене приходе. Да би се избегла кривична одговорност, потребно је испунити оба услова – и да је приход био законит и да је био пријављен. Неке обавезе пријављивања постоје за све грађане, односно за све потенцијалне починиоце овог кривичног дела (нпр. подношење пореских пријава). Међутим, постоје и обавезе које важе само за јавне функционере – подношење извештаја о имовини и приходима јавних функционера.

У ситуацијама када службено лице није имовину стекло својом вољом, нити му је познато да је ту имовину стекло, кривична одговорност неће постојати. Одузимању имовине подлеже не само имовина необјашњеног порекла чија вредност прелази 1.500.000 динара, већ целокупан износ.

НАПОМЕНА: Усвајање овако или слично формулисаног кривичног дела је већ предвиђено Стратегијом развоја система јавних набавки у Републици Србији из септембра 2011. Такође, питање његовог увођења се третира и у актуелном нацрту нове Националне стратегије за борбу против корупције. У сваком случају, било би потребно о увођењу овог кривичног дела одржати шире консултације.

6. О другим могућим изменама Кривичног законика

При измени Кривичног законика би требало водити рачуна и о другим битним питањима.

6.1. Заједничке препоруке Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитника грађана.

У заједничким препорукама ова два независна државна органа из јула ове године, са којима смо сагласни, између осталог се од Владе и Народне скупштине тражи и следеће⁸⁷:

Криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба да буде кривично дело.

⁸⁷ <http://www.poverenik.rs/yt/aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html>

6.2. У Закону о финансирању политичких активности из 2011. прописује кривично дело (неименовано). Одредба гласи:

Кривично дело

Члан 38.

Ко даје, односно у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама овог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ако су извршењем дела из става 1. овог члана дата или примљена средства у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Ко изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице да је дало прилог политичком субјекту, казниће се затвором од три месеца до три године.

Средства из ст. 1. и 2. овог члана одузеће се.

Решења из овог члана су проблематична на разне начине. **Међутим, пре него што се буде приступило евентуалним изменама, требало би брижљиво размотрити да ли то на неки начин може да угрози покретање кривичних поступака на основу контроле извештаја о финансирању кампање на изборима који су одржани маја 2012, а која је у току.**

Амандмани ради укључења овог кривичног дела у Кривични законик и исправљања постојећих проблематичних одредаба би могли да буду формулисани на следећи начин:

Амандмани на Кривично дело из Закона о финансирању политичких субјеката ("Службени гласник Републике Србије", број 43/2011)

У Кривичном законик у ("Службени гласник Републике Србије број br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 и 111/2009), иза члана 156. додају се нови чланови 156 а и 156б који гласе:

Незаконито финансирање политичког субјекта

Члан 156а

Ко да или ко у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно закону у вредности већој од петнаест хиљада динара казниће се затвором од три месеца до три године.

Ко прикрије извор или вредност финансирања политичког субјекта, дајући политичком субјекту средства која је за ту намену добио од другог, плаћајући трошкове активности политичког субјекта као да су сопствени или трошкови трећег лица, примајући накнаду за добра и услуге пружене политичком субјекту од трећег лица или пропуштајући да наведе податке о извору или вредности финансирања политичког субјекта у књиговодственој евиденцији или извештају, у вредности већој од петнаест хиљада динара, казниће се затвором од три месеца до три године.

Ако су извршењем дела из става 1. и става 2. овог члана дата, примљена или прикривена средства у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.

Средства из ст. 1. и 2. овог члана одузеће се.

Нарушавање права финансијера политичког субјекта

члан 156 б

Ко изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице или убеђења да је дало прилог политичком субјекту или да је политичком субјекту продало робу или пружило услугу казниће се затвором од три месеца до три године.

Прелазне и завршне одредбе

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи члан 38. Закона о финансирању политичких активности ("Службени гласник Републике Србије", број 43/2011).

Образложење:

Законом о финансирању политичких активности ("Службени гласник Републике Србије", број 43/2011), у члану 38, прописано је кривично дело за неке облике кршења тог закона. Кривично дело нема назив и садржи инкриминацију неколико облика штетног понашања.

Први став актуелног члана 38. Закона о финансирању политичких субјеката санкционише лице које у име и за рачун политичког субјекта прибави средства за финансирање политичког субјекта противно одредбама тог закона у намери да прикрије извор финансирања или износ прикупљених средстава политичког субјекта. Недостатак овог законског решења јесте то што је тачно одређена намера предвиђена као услов кривичне одговорности. Намера за коју се може очекивати да постоји код незаконитих давања је у ствари сасвим другачија од оне која је инкриминисана – код донатора да остваре неки утицај на доношење одлука преко политичког субјекта којем дају прилог, а код политичког субјекта да прикупи средства потребна за спровођење својих активности. У оба случаја, прикривање извора и висине финансирања је само начин или средство да се до донације дође (нпр. зато што одређено лице уопште не сме да да прилог на основу Закона, зато што не сме да да више од законског лимита).

Други став актуелне одредбе прописује већу казну у случају да су дата или примљена средства преко одређеног износа.

Трећи став актуелне норме прописује санкцију за лице која изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице да је дало прилог политичком субјекту. Ово решење је мањкаво утолико што предвиђа кажњавање само оних лица која дискриминишу или прете даваоцима прилога. Међутим, у истој ситуацији се могу наћи и лица која нису уопште дала прилог политичком субјекту, већ само постоји убеђење о томе код починиоца кривичног дела. Такође, једнако као и даваоци прилога, угрожени могу бити и пружаоци услуга политичким субјектима.

Уместо постојећег кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, ради превазилажења ових проблема, предлаже се уношење два нова члана у Кривични законик, у којем би требало и иначе да буду кодификована сва кривична дела.

У члану 156а, за који се предлаже назив „**Незаконито финансирање политичког субјекта**“, предлаже се инкриминација лица која дају средства за финансирање политичког субјекта супротно закону у износу већем од 15.000 динара, као и лица која у име и за рачун политичког субјекта такву накнаду приме. У пракси, ова инкриминација се може односити на ситуације када неко умишљајно да или прими прилог у готовини преко наведеног износа знајући да је такав вид давања прилога није допуштен, ако неко да или прими прилог који прелази максималну вредност давања од једног лица знајући да то прелази законски лимит, ако неко да прилог иако је свестан да нема право да то учини јер спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте итд. За разлику од актуелног кривичног дела из Закона о финансирању политичких активности, на основу овог предлога не би се доказивало да је давање или примање средстава било скопчано са одређеном намером (довољан је умишљај), али се, с друге стране, поставља минимална вредност датих или примљених средстава која је основ да би уопште постојала кривична одговорност. Износ од 15.000 динара је постављен као граница у том смислу, по аналогiji са износом који се предвиђа као основ за разликовање између „крађе“ и „ситне крађе“ у Кривичном законик. Прекршиоци правила у случајевима када је вредност мања би могли да одговарају за неки од прекршаја из Закона о финансирању политичких субјеката.

Док се у ст. 1. инкриминише свесно давање или примање средстава противно закону, у ст. 2. се предлаже инкриминација разних облика прикривања извора или вредности финансирања политичког субјекта. Изричито се наводе четири облика таквог прикривања. Први облик је давање политичком субјекту средстава која су добијена од другог за ту намену, односно ситуације када један потенцијални давалац прилога, који нема право да лично финансијски помогне политички субјект (нпр. зато што би на тај начин прекорачио законску границу, зато што спада у круг лица која не смеју финансирати политичке субјекте или зато што не жели да се сазна да је он дао прилог) уместо тога своја средства расподели другим људима, који се потом појаве као донатори политичког субјекта. Други облик кривичног дела из овог става представља плаћање трошкова активности политичког субјекта као да су сопствени. Закон налаже политичким субјектима да сами плаћају трошкове својих активности, са сопственог рачуна. Изузетак представљају бесплатне услуге, то јест услуге које неко непосредно пружи политичком субјекту и које се као такве евидентирају међу примљеним прилозима. Међутим, овде се предвиђа санкционисање ситуација када неко лажно прикаже трошак политичког субјекта као сопствени или као трошак трећег лица, на пример, када се оснивачу јавног гласила плаћа за емитовање огласа политичког

субјекта а код плаћања се приказује као да је у питању емитовање неких других огласа. Трећи облик кривичног дела из овог става представља другу страну медаље претходно описаног јер предвиђа санкционисање лица која пружају услуге или добра политичким субјектима, а затим приме накнаду за те трошкове од трећег лица (нпр. политички субјект закупи аутобусе за превоз учесника митинга, а затим тај трошак аутотранспортном предузећу директно подмири власник локалне бензинске пумпе). Четврти облик овог кривичног дела могу починити одговорна лица у политичком субјекту која умишљајно пропусте да наведу неки извор финансирања политичког субјекта у књиговодствене евиденције или извештај, која наведу нетачан извор финансирања или нетачан износ. И у овом случају предвиђено је да кривична одговорност, за разлику од прекршајне, постоји само када је вредност прикривених средстава преко 15.000 динара.

У ставу 3. предвиђа се тежа казна у случајевима када је вредност датих, примљених или прикривених средстава преко 1.500.000 динара, а у ст. 4. је прописано да ће се незаконито прибављена, дата или прикривена средства одузети.

Предлогом члана 156 б, који је назван „Нарушавање права финансијера политичког субјекта“ прописано је да ће се казнити лице које изврши насиље или прети насиљем, доводи у неравноправан положај или ускрати неко право или на закону засновани интерес физичком или правном лицу због чињенице или убеђења да је дало прилог политичком субјекту или да је политичком субјекту продало робу или пружило услугу. Овом одредбом се отклањају недостаци у постојећем члану 38. ст. 3. Закона о финансирању политичких субјеката. Наиме, предвиђа се санкционисање лица која угрожавају права пружалаца услуга и продаваца роба политичким субјектима, а не само права давалаца прилога. У пракси лица која пруже неку услугу политичком субјекту уз тржишну надокнаду могу бити једнако угрожена као и лица која им дају прилоге, а и једна и друга пракса су једнако друштвено опасне. Поред тога, предвиђа се инкриминација не само у ситуацијама када је неко угрожавао даваоца прилога због чињенице да је овај дао прилог неком политичком субјекту, већ и у ситуацијама када је угрожавање било мотивисано погрешним уверењем починиоца да је такав прилог дат. Без обзира на то да ли је угрожавање права давалаца прилога и пружалаца услуга политичким субјектима засновано на жељи намери да се оштети стварни или претпостављени давалац прилога/пружалац услуга, друштвена опасност је једнака и нема разлога да овај облик понашања не буде санкционисан на једнак начин.

Предлаже се и уношење прелазних одредаба на основу којих би била брисана постојећа одредба Закона о финансирању политичких субјеката.

6.3. Кривична дела у вези са јавним набавкама

У контексту доношења новог Закона о јавним набавкама (предлог је у скупштинској процедури) помињана је могућност прописивања нових кривичних дела која су значајна за ту област.

Иницијативе су разнолике. У предлогу допуна КЗ који је поднела претходна Влада Србије, налазила се и норма која је имала за циљ санкционисање недопуштених (картелских) споразума понуђача у поступцима јавних набавки. Та норма није била довољно добро дефинисана и требало би је преиспитати пре евентуалног уношења у КЗ.

Представници Државне ревизорске институције су у неколико наврата наводили да би било корисно кривично санкционисати неке радње које су сада прекршај из Закона о јавним набавкама, на пример, незаконито закључивање уговора о јавној набавци веће вредности. Идеја није била до краја формулисана.

Најзад, у случају да дође до битнијих промена актуелне инкриминације из члана 359. КЗ – Злоупотреба службеног положаја, сматрамо да би требало размотрити и уношење неких посебних кривичних дела из области јавних набавки. Уколико до таквих крупних промена не дође, посебна инкриминација корупције у јавним набавкама (као у периоду 2001-2006) вероватно не би била потребна.