

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Царице Милице 1
11000 Београд

- Драган Сикимић, директор -

Предмет: Иницијатива за давање мишљења о процени ризика од корупције у радним верзијама правосудних прописа који су били предмет јавних консултација (Закон о судијама, Закон о Високом савету судства, Закон о уређењу судова, Закон о јавном тужилаштву и Закон о Високом савету тужилаштва)

Поштовани господине Сикимићу,

Министарство правде је у септембру ове године организовало неку врсту јавних консултација тј. неколико округлих столова поводом рада на изради правосудних прописа чије су измене и допуне неопходне ради усклађивања са изменама и допунама Устава Републике Србије. Наведени догађаји организовани су ради представљања радних верзија правосудних прописа пре почетка јавне расправе како би грађани, укључујући и чланове Радне групе за Поглавље 23 ЕУ Конвента, могли да дају своје коментаре и сугестије.

На округлом столу који је тим поводом организован 23. септембра 2022. године у Палати Србија, на коме је учествовала и Транспарентност Србија, нисмо успели да приметимо присуство представника Агенције за спречавање корупције. Осим тога, на званичној веб презентацији Агенције нисмо успели да пронађемо ниједну информацију или вест о томе да ли су поменути правосудни прописи претходно представљени Агенцији нити да ли је Агенција тим поводом упутила своје коментаре и сугестије, односно да ли је уопште била позвана да учествује¹.

На основу података доступних на званичној презентацији Министарства правде, међу којима нису видљиви коментари и сугестије Агенције², може се недвосмислено закључити да их Агенција није упутила али не и да ли је Агенција била позвана да то учини или учествује у јавним консултацијама. Информације о томе није могуће наћи ни читањем текстова правосудних закона будући да је реч о радним верзијама које не садрже образложења као свој саставни део.

Слично томе, на порталу Е-консултације, у рубрици јавне консултације, не постоје уопште подаци о догађајима који су били организовани поводом рада на изради правосудних прописа³. Осим тога, ни претрагом јавно доступних података преко претраживача интернета нисмо успели да пронађемо одговоре на горе наведена питања.

¹ https://www.acas.rs/cyr/news_by_type/all?page=1

² <https://www.mpravde.gov.rs/sr/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

³ <https://ekonsultacije.gov.rs/>

Наведени закони, строго формално посматрано, не припадају областима које су Ревидираним Акционим планом за поглавље 23⁴ (супсидијерно у Оперативном плану за спречавање корупције⁵) и Методологијом за проценом ризика од корупције у прописима⁶ дефинисане као области посебно ризичне за настанак корупције.

Ипак, сматрамо да постоји правни основ који овлашћује Агенцију да искаже своје мишљење о могућим ризицима од корупције које садрже поменути прописи.

Чланом 6. став 1. тачка 12) и чланом 35. став 2. Закона о спречавању корупције прописано је да Агенција *"даје мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције"*. Један од њих јесте и Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције (*"Сл. лист СЦГ - Међународни уговори"*, бр. 12/2005) који у члану 11. под називом *"Мере које се односе на судство и тужилаштво"* предвиђа обавезу државе уговорнице да *"предузима, у складу са основним начелима свог правног система и без утицаја по независност судства, мере за јачање интегритета и за спречавања могућности за корупцију у судству"*. Ставом 2. истог члана предвиђено је да се мере које се предузимају у судству *"могу предузети и примењивати у оквиру тужилаштва у оним државама уговорницима у којима оно не представља део судства, већ ужива самосталност сличну независности судства"*.

Осим тога, потпуно смо свесни да важећи правни прописи предвиђају да обавеза Агенције на давање мишљења постоји само у погледу нацрта а не и радних верзија неког прописа. Међутим, с обзиром да из горе поменутих одредби произлази да ће Министарство правде бити дужно да Агенцији достави нацрте наведених прописа, ради давања мишљења о могућим ризицима од корупције у њима, јер се њима уређују питање јачања интегритета и спречавање могућности за корупцију у судству, сматрамо да је сврсисходније и ефикасније да Агенција делује проактивно и превентивно, дајући своје мишљење већ у овој фази израде прописа.

С тим у вези указујемо да нпр. радне верзије Закона о судијама у члану 31., односно Закона о Високом савету судства и Закона о Високом савету тужилаштва у члану 15. предвиђају, поред Уставом Републике Србије прописане забране да судије и јавни тужиоци не могу бити чланови политичких странака, и забрану да судије и чланови Савета не могу *"политички деловати на други начин"*. Овај појам нема уобичајено, широко распрострањено и јединствено значење с обзиром да представља номотехничку новину у нашем правном систему. Имајући у виду да није додатно појашњен у другим члановима наведених прописа може се, сагласно Методологији за процену ризика од корупције у прописима, сматрати фактором ризика од корупције који се огледа у употреби недефинисаних појмова. Још више то представљају ставови 2. и 3. члана 53. радне верзије Закона о јавном тужилаштву према којима је *"Носилац јавнотужилачке функције дужан да се уздржи од јавног изражавања политичких ставова и учествовања у јавним расправама политичког карактера, осим ако се ради о питањима која се тичу јавног тужилаштва, уставности и законитости, људских права и основних слобода"* као и *"... од учествовања у политичким активностима политичких субјеката"*.

⁴ <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

⁵ [https://www.acas.rs/storage/page_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20\(1\).pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Operativni%20plan%20za%20spre%20C4%8Davanje%20korupcije%20u%20oblastima%20od%20posebnog%20rizika%20(1).pdf)

⁶ https://www.acas.rs/storage/page_files/Metodologija%20za%20procenu%20rizika%20od%20korupcije%20u%20propisima.pdf

Поред тога, у појединим од наведених правних прописа се на нешто другачији начин уређују сукоб интереса у односу на решења које важећи Закон о спречавању корупције предвиђа за све јавне функционере, укључујући судије и јавне тужиоце. Пример таквог приступа представљају члан 31. радне верзије Закона о судијама, односно члан 70. радне верзије Закона о јавном тужилаштву који су знатно смањили број јавних функција које су неспојиве са функцијом судије и јавног тужиоца. У њима су приликом набрајања функција које су неспојиве са функцијом судије и јавног тужиоца – " *на функцији у другом органу Републике Србије, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби,*" изостављене функције о установама, јавним предузећима и другим правним лицима чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина које предвиђа члан 2*. став 1. тачке 2), 3) и 4) Закона о спречавању корупције.

Слично томе, наведени чланови сужавају обим примене важећег члана 46. Закона о спречавању корупције. За разлику од тог члана који изричито предвиђа да се судија и јавни тужилац могу бавити, ван радног времена и уз накнаду, хуманитарном и спортском делатношћу, поменути чланови радних верзија судијама и јавним тужиоцима дозвољавају само да се, ван радног времена, без посебног одобрења могу бавити наставном, научном (што је другачије у односу сада важећи научноистраживачки рад) и уметничком делатношћу уз накнаду. Штавише, они не садрже тј. изостављен је корективни механизам који се огледа у изричитом прописивању услова под којима се те функције могу обављати - ако се тиме не угрожава непристрасно вршење и углед јавне функције. С друге стране, члан 31. радне верзије Закона о судијама познаје функцију - да буде члан тела за проверу стручности коју судија може обављати без сагласности и уз накнаду а коју не садржи важећи Закон о спречавању корупције. Подједнако је нејасно због чега је направљена разлика у односу на јавне тужиоце имајућу у виду да такву могућност не предвиђа радна верзија Закона о јавном тужилаштву.

Ништа мање занимљиво није и питање имунитета чланова Високог савета судства и Високог савета тужилаштва. На основу чланова 11. радних верзија Закона о Високом савету судства и Закона о Високом савету тужилаштва, чланови Савета не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато у вези са вршењем функције члана Савета и за гласање приликом доношења одлуке Савета. У вези са том формулацијом поставља се питање да ли је реч о апсолутном имунитету који је већи и обимнији од функционалног имунитета судија и јавних тужилаца? За разлику од чланова Савета, судије и јавни тужиоци могу бити позвани на одговорност за мишљење дато или гласање приликом вршења функције ако тиме учине кривично дело кршења закона од стране судије или јавног тужиоца. Имајући у виду да учешћем у раду Савета његови чланови не обављају судијску или јавнотужилачку функцију на њих се не би могло применити наведено кривично дело. Надаље, за чланове Савета не постоји обавеза да гласају нити обавеза да гласају на тачно одређени начин. Због тога се намеће питање да ли ће се на њих, у случају да нпр. у намери да себи и/или другом прибаве корист гласају за одређеног кандидата моћи да примени неко од других тзв. коруптивних кривичних дела као што је злоупотреба службеног положаја из чл. 359. Кривичног законика?

Због тога сматрамо да би било веома сврсисходно да се Агенција, уколико још увек није добила радне верзије правосудних закона нити захтев Министарства правде за давање мишљења, укључи већ у овој фази израде првосудних закона, анализира их и благовремено укаже на евентуалне недостатке или коруптивне ризике у њима, не чекајући да они формално правно постану Нацрт и званичан захтев Министарства правде.

У Београду, дана 28. октобра 2022. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



Достављено и:

Министарству правде