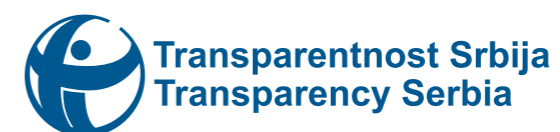




KORUPCIJA NA VISOKOM NIVOU I ZAKONI KROJENI PO MERI PRIVATNIH INTERESA U SRBIJI

TRANSPARENTNOST SRBIJA



KORUPCIJA NA VISOKOM NIVOU I ZAKONI KROJENI PO MERI PRIVATNIH INTERESA U SRBIJI

TRANSPARENTNOST SRBIJA

Mart, 2021

Transparentnost Srbija je (TS) je nestranačka, neprofitna i dobrovoljna organizacija usmerena na borbu protiv korupcije u Srbiji. Najvažniji cilj koji TS želi da ostvari jeste povećanje transparentnosti rada državnih organa kao način da se spreči zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe.

Transparentnost Srbija deo je mreže nacionalnih ogranaka organizacije Transparency International i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji.

Transparentnost Srbija

Beograd

www.transparentnost.org.rs



Ova publikacija je realizovana uz finansijsku podršku Evropske unije. Za iznete stavove odgovorna je isključivo Transparentnost Srbija i ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije.

Uložen je napor da se obezbedi tačnost svih podataka sadržanih u ovom izveštaju. Smatra se da su sve informacije ažurirane i tačne zaključno sa oktobrom 2020. Transparentnost Srbija ne može biti odgovorna za posledice korišćenja iznetih informacija u druge svrhe ili u drugom kontekstu.

Izradi ovog izveštaja su doprineli:

Nemanja Nenadić, Robert Sepi, Zlata Đorđević, Aleksandra Ajdanić, Zlatko Minić i Bojana Medenica.

Priprema publikacije: Mihailo Bošković

Fotografija: Zoran Drekalović

KORUPCIJA NA VISOKOM NIVOU I ZAKONI KROJENI
PO MERI PRIVATNIH INTERESA U SRBIJI

Izdavač:
Transparentnost Srbija, 2021.

Štampa:
Unagraf

ISBN:

SADRŽAJ

SAŽETAK	6
KLJUČNI NALAZI	7
Pravosuđe	7
Donošenje zakona	8
UVOD	10
Okvir studije	12
Metodologija i definicije	14
NALAZI I DISKUSIJA	18
PRAVOSUĐE	18
Najteži slučajevi korupcije (Grand Corruption) u pravnom sistemu Republike Srbije	18
Krivična dela korupcije	19
Problemi u vezi sa krivičnim delima korupcije	20
Institucionalni okvir sudstva i organa krivičnog gonjenja	23
Specijalizovana tela za suzbijanje organizovanog kriminala	23
Sudovi i sudije	24
Tužioci	24
Policija	25
Problemi u vezi sa institucionalnim aranžmanima	26
Identifikacija slučajeva korupcije	28
Problemi u vezi sa identifikovanjem slučajeva korupcije	32
Izveštavanje o krivičnom gonjenju korupcije	34
DONOŠENJE ZAKONA	35
Zakonodavni postupak	35
Uključivanje zainteresovanih strana u zakonodavni postupak	37
Razmatranje koruptivnih efekata zakona	39
Lobiranje	40
Zakoni skrojeni po meri privatnih interesa	42
ZAKLJUČCI	46
Pravosuđe	46
Donošenje zakona	48
PREPORUKE	50
Pravosuđe	50
Zakonodavni postupak	51
REFERENCE	52
DODACI	58
Pravosuđe, institucionalno uređenje	58
Javno tužilaštvo, institucionalno uređenje	59
Policija, institucionalno uređenje	61

SAŽETAK

Ovaj izveštaj je nastao u okviru projekta „Protiv nekažnjivosti najtežih oblika korupcije na Zapadnom Balkanu i Turskoj“ (*Ending Impunity for Grand Corruption in the Western Balkans and Turkey*), čiji je cilj smanjenje korupcije i zarobljenosti država u okviru regiona koji čine Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo*¹, Crna Gora, Severna Makedonija i Turska. Projekat finansira Evropska unija.

U okviru projekta smo težili da se unapredi upravljanje, transparentnost i odgovornost pravosuđa i demokratiskog procesa donošenja zakona. Zarad toga smo sagledavali načine na koje se zarobljava država i održava takvo stanje, ukazivali smo na nedostake u sistemu krivičnog progona slučajeva korupcije velikog obima i obelodanjivali situacije u kojima su zakoni pravljani tako da štite privatne interese nekolicine, umesto javni interes.

Na putu vladavine prava i delotvornih antikorupcijskih reformi u celoj regiji ključna prepreka je zarobljenost države. Pod tim pojmom podrazumevamo pokušaje aktera iz privatnog sektora, kao i aktera iz javnog sektora sa privatnim interesom da udalje odluke koje se donose od javnog interesa kojem bi te odluke trebalo da teže. Takvi akteri koriste korupciju kao sredstvo uticaja na pojedine državne institucije ili funkcije vlasti, a sve sa krajnjim ciljem pribavljanja finansijske koristi za sebe. Korupcija koja ostaje nekažnjena i izrada zakona za dobro pojedinaca ili pojedinih grupa, a nasuprot javnom, mogu se smatrati ključnim činiocima koji omogućavaju nastanak i trajnost zarobljene države kao pojave.

Transparency International određuje „korupciju na visokom nivou“ (u originalu: „grand corruption“), kao situaciju u kojoj je neko od krivičnih dela iz članova 15 - 25 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC), počinjeno kao deo plana u kojem je učestvovao visoko pozicionirani javni funkcioner, tako da krivično delo ima za posledicu krupne zloupotrebe javnih finansija ili imovine ili ozbiljno ograničavanje mogućnosti da veliki broj građana ili neka ugrožena grupa ostvari svoja osnovna prava.

„Zakoni skrojeni po meri privatnih interesa“ su opšti prav-

¹ Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova²

ni akti doneti u svrhu da služe interesima fizičkog ili pravnog lica ili uske grupe ili mreže povezanih osoba, a nasuprot interesima drugih aktera iz istog sektora, drugih društvenih grupa ili javnog interesa. Mada je naizgled reč o pravnim aktima koji se primenjuju na sve situacije, ovakvi zakoni se u stvari prave da bi uredili postupanje u određenom slučaju. Pošto su koruptivni interesi kroz takve propise ozakonjeni, pravna lica i građani kojima odredbe nanose štetu nemaju mogućnost da dobiju zaštitu pred sudom.

U izradi analize smo koristili nekoliko izvora informacija. To su pre svega podaci koji se odnose na slučajeve korupcije i na donošenje „skrojenih“ zakona. Koristili smo i ranije izrađene procene u oblasti korupcije, zarobljavanja države i vladavine prava unutar regiona, studije Sistema društvenog integriteta po metodologiji Transparency International, izveštaje Evropske komisije, Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), analize o primeni UNCAC, druge zvanične dokumente, tekstove iz medija i specijalizovane literature.

KLJUČNI NALAZI

Pravosuđe

U srpskom zakonodavstvu nije prepoznat pojam „korupcije velikog obima“ ili „korupcije na visokom nivou“ („grand corruption“), onako kako ga definiše Transparency International (TI). U praksi se neformalno koristi izraz „korupcija na visokom nivou“, ali sa drugačijim značenjem. Pod tim pojmom se najčešće posmatraju slučajevi korupcije koji su u nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal (TOK), a tipična ilustracija za to su izveštaji Evropske komisije.² Iako postoji delimično podudaranje obuhvata ova dva pojma, razlike su takođe značajne. Prva razlika leži u tome što definicija TI obuhvata i funkcionere koji su izabrani direktno od strane naroda, među kojima su u Srbiji predsednik

Republike i narodni poslanici, dok za postupanje u slučaju njihove korupcije TOK nije nadležan. Druga razlika leži u tome što TOK i specijalizovana posebna odeljenja Viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije nisu nadležna za postupanje u vezi sa svim krivičnim delima koja imaju elemente korupcije, kao što je, na primer slučaj sa nezakonitim finansiranjem političkih stranaka.

Nekoliko je razloga zbog kojih organi gonjenja i pravosuđe u Srbiji ne postižu bolje rezultate u borbi protiv korupcije. Neki od njih se odnose na slabosti pravnih normi i institucionalnih aranžmana. Međutim, čini se da je glavni razlog to što policija i tužilaštvo ne ispituju sve „politički osetljive“ slučajeve sumnje na korupciju, ukoliko nemaju jasan signal od strane najuticajnijih političara da će podržati takve akcije. U vezi sa nekim pitanjima su sasvim jasno identifikovani normativni i institucionalni problemi za efikasniju borbu protiv korupcije, ali donosioci odluka u Vladi i Skupštini nisu ništa učinili da bi rešili te probleme. Najzad, kada se bori sa korupcijom srpsko pravosuđe nailazi na probleme koji postoje i u drugim zemljama, kao što je relativno nizak broj prijavljenih slučajeva, manjak dokaza i odsustvo svedoka.

Ustav Srbije ne pruža dovoljno garancija nezavisnosti sudija i tužilaca od političara. Takve garancije bi bile snažnije i bile bi u skladu sa međunarodnim standardima, kada bi sudije i tužioci, izabrani od strane svojih kolega u slobodnom i transparentnom procesu, činili većinu u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca. S druge strane, sadašnje odredbe Ustava ne pružaju takve garancije, a dosadašnji predlozi ustavnih amandmana predviđaju rešenja koja bi i dalje u značajnoj meri omogućila da se očuva uticaj političara, preko članova ovih tela koja bira Narodna skupština. Srbija značajno kasni sa primenom planova u oblasti borbe protiv korupcije i EU integracija.

Mehanizmi koji treba da obezbede odgo-

² Izveštaj o Srbiji za 2020, Brisel, 6 oktobar 2020, str. 26, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

vornosti sudija i javnih tužilaca za propuste u radu i poštovanje profesionalnih i etičkih standarda nedovoljno su transparentni. To je jedan od razloga zbog kojeg građani nemaju mogućnost da pomognu nezavisnom pravosuđu da razreši probleme do kojih dolazi unutar tih institucija i da tako dodatno podstakne one sudije i tužioce koji rade profesionalno i etično.

Javni tužioci nemaju zakonsku obavezu da istraže sve dokumentovane slučajeve sumnji na korupciju, koje su iznete u medijima ili su na drugi način javno dostupne (npr. izjave političara i privrednika, podaci nevladinih organizacija). Kada takve sumnje ne ispituju nadležni državni organi, utisak o raširenosti korupcije ostaje visok, a neki građani će smatrati da je pasivnost tužilaštva u vezi sa političkim ili drugim uticajima kojima su izloženi.

I mnogi drugi organi vlasti dolaze do informacija o nepravilnostima iza kojih možda stoji korupcija, ali nemaju ovlašćenja na osnovu kojih bi mogli da utvrde postojanje krivičnog dela. Ti državni organi mogu da obaveste tužilaštvo o svojim saznanjima, ali nemaju jasno propisanu dužnost da to uvek učine. Javno tužilaštvo nema mehanizam koji bi obezbedio redovnu proveru podataka o mogućoj korupciji na osnovu izveštaja drugih državnih organa, niti dužnost da na osnovu već utvrđenih slučajeva korupcije proveri da li je do takvih zloupotreba došlo i u drugim situacijama gde su okolnosti postupanja aktera bile slične.

Kada javni tužilac ustanovi na osnovu krivične prijave da nije počinjeno koruptivno ili drugo krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti, o tome obaveštava podnosioca. Međutim, u većini slučajeva, tužilac ne dostavlja obrazloženje za odluku kojom utvrđuje da nema elemenata za krivično gonjenje, usled čega je teško utvrditi da li su uzeti u obzir svi bitni dokumenti i dokazi. Manjak informacija stvara probleme naročito kada je krivična prijava bila podneta u vezi sa slučajem koji je poznat u javnosti i gde se sumnjalo na korupciju na visokom nivou.

Tužilac za organizovani kriminal i četiri posebna odeljenja viših javnih tužilaštava

za suzbijanje korupcije i dalje nemaju na raspolaganju sve planirane kapacitete i sredstva.

Pravila o prikupljanju i objavljivanju statističkih informacija o slučajevima korupcije još uvek nisu takva da bi obezbedila sve relevantne informacije za praćenje stanja i adekvatan uvid javnosti. Objavljene podatke o slučajevima korupcije na koje ukazuju informacije o policijskim akcijama hapšenja osumnjičenih nije uvek moguće ispratiti do kraja – kroz informacije o potonjem postupanju tužilaca i odlukama sudova. Javnost je naročito uskraćena za informacije o predmetima u kojima se postupak okončava sporazumom o priznanju krivice koji je zaključen sa optuženim.

Ne postoji praksa da javni tužioci obaveštavaju javnost o radu na slučajevima korupcije i ishodu krivičnih istraga. S druge strane, informacije o nekim od tih slučajeva građanima saopštavaju političari (uključujući predsednika države i Vlade i ministra unutrašnjih poslova). U planskim dokumentima je prepoznat problem „curenja informacija“ o istragama koje su u toku, ali se neadekvatno rešava.

Donošenje zakona

Proces donošenja zakona u Srbiji nije dovoljno transparentan, a razmatranje mogućih koristi koje će neko ostvariti kroz prilagođavanje zakonskih normi privatnom interesu, niti efekata zakona u celini, ne prati se na sistemski način. Usled toga, plodno je tle za pisanje zakona tako da pogoduju interesima koruptora. Bitne odluke se donose u uskom krugu rukovodstva jedne ili više partija na vlasti. Javnost nema na raspolaganju dovoljno informacija o tome ko sve utiče na donošenje odluka korišćenjem stranačkih kanala. Vlada zatim pretvara odluke koje su već donete unutar partija (ili od strane partijskih vođa) u predloge zakona, a parlament potom češće postupa kao služba koja potvrđuje odluke Vlade, nego kao institucija koja temeljno razmatra i nadzire njene predloge i postupke.

Ustav Srbije takođe sadrži mogućnost da se izbegne primena domaćih zakona kroz zaključivanje međudržavnih sporazuma, što je često povezano i sa kreditnim aranžmanima. Ova mogućnost se koristi za isključivanje konkurencije u javnim nabavkama i kod javno-privatnih partnerstava. Skupština koja ratifikuje takve sporazume nema uvek na raspolaganju potpune informacije o tome na koji način će oni biti korišćeni za zaključenje potonjih ugovora za konkretne projekte. Obrazloženje predloga međudržavnih sporazuma koje dostavlja Vlada ne sadrži sve informacije na osnovu kojih bi se mogli utvrditi mogući nedostaci ili mogućnost za nastanak štete. U obrazloženju se obično predstavljaju neke od koristi koje donosi takav aranžman, ali ne i ekonomska analiza koja bi dokazala da je upravo taj način za rešavanje određenog problema najbolji.

Ni Ustav ni zakoni ne pružaju garancije da će svi ugovori koje zaključuje izvršna vlast biti objavljeni, niti je objavljivanje ugovora o raspolaganju javnim sredstvima uslov za njihovu validnost. Mnogi takvi ugovori nisu objavljeni ni u praksi, naročito kada je osnov za njihovo zaključivanje bio međudržavni sporazum.

Ustav sadrži opšte odredbe o jedinstvu pravnog sistema. Međutim, najviši pravni akt ne sadrži odredbe koje bi sprečile donošenje zakona „za jedan projekat“, kroz koje se podriva primena sistemskih zakona za datu oblast. Takvi posebni zakoni se prave sa ciljem da obezbede ostvarivanje interesa unapred odabranih poslovnih partnera vlasti.

U pripremi većine novih zakona, kao i kod značajnih izmena u postojećim zakonima, obavezne su javne rasprave. Javna rasprava može da bude od pomoći da se ustanovi da li su norme skrojene prema posebnim interesima već u ranoj fazi izrade zakona. Međutim, i pravila o javnim raspravama se krše, pa se one u nekim slučajevima ne sprovode u skladu sa pravilima. Kršenje pravila o javnim raspravama u pripremi akta nije prepoznato kao osnov da se ospori ustavnost donetog zakona. Privatni interesi se mogu pretočiti

u normu ne samo u zakone, već i u podzakonske akte, sa istim efektom. Mehanizmi za zaštitu javnog interesa kod donošenja podzakonskih akata su još slabiji nego kada je reč o zakonima.

U Srbiji je od nedavno uređeno lobiranje, odnosno uticaji koji na proces izrade zakona vrše neposredno zainteresovana lica ili posrednici koje angažuju (profesionalni lobisti). Međutim, zakon nije obezbedio javnost svih bitnih informacija o lobiranju. Vlada, ministri, narodni poslanici, drugi javni funkcioneri i službenici, posebni savetnici ministara i pojedini članovi radnih grupa koje pišu zakone imaju obavezu da zabeleže ko im se formalno obratio u vezi sa sadržinom budućeg zakona. Međutim, oni nemaju obavezu da te informacije objave. Još je veći problem to što ne postoji dužnost vođenja evidencije o neformalnim kontaktima i obraćanjima donosiocima odluka povodom istih pitanja. Naime, lobiranje koje se ne vrši po unapred utvrđenim pravilima nije ni izričito zabranjeno niti je uređeno postupanje zvaničnika kada do njega ipak dođe.

Zakon o sprečavanju korupcije sadrži mehanizam na osnovu kojeg nezavisni državni organ, Agencija za sprečavanje korupcije, može da razmotri rizike od korupcije koji su sadržani u nacrtima zakona. Međutim, dužnost da se pribavi mišljenje Agencije o tim pitanjima postoji samo kada je reč o nekim zakonima (u oblastima koje su izričito navedene u Akcionom planu za poglavlje 23 pregovora Srbije i EU). S druge strane, takva dužnost ne postoji kada je reč o podzakonskim aktima, kao ni za rizike koji se pojave u kasnijim fazama zakonodavnog postupka, onda kada nacrt postane predlog Vlade ili kada se taj predlog menja kroz amandmane narodnih poslanika.

Sagledavajući sve pomenute probleme, ovaj izveštaj donosi i preporuke za dopunu Ustava i relevantnih zakona, kao i za promene u postupanju policije, javnog tužilaštva i sudova, Narodne skupštine, Vlade, ministarstava i Agencije za sprečavanje korupcije.

UVOD

Cilj ovog izveštaja je da ukaže na neke od najvažnijih problema vladavine prava u Srbiji a koji su od velike važnosti iz perspektive integracije zemlje u EU. Republika Srbija je uspostavljena kao parlamentarna demokratija, sa podelom vlasti na tri grane, i u kojoj građani imaju pravo da budu informisani o radu organa vlasti. U praksi, sistem provera i ravnoteže između tri grane vlasti, kao ni mehanizmi za obezbeđivanje javne odgovornosti, ne funkcionišu kako je predviđeno Ustavom, a građanima se uskraćuju informacije od javnog značaja bez pravnog osnova.

Proces donošenja odluka je visoko centralizovan i deinstitucionalizovan. Uticaji koje jedna ili više političkih stranaka na vlasti, ili čak samo lideri tih stranaka vrše na formalne donosioce odluka ne odvijaju se transparentno, niti o tome bilo ko polaže račune. Slično tome, ni drugi kanali uticaja najčešće nisu vidljivi. Međutim, u nekim slučajevima je moguće identifikovati ko je vršio uticaj, ili još pre, za koga je vršen uticaj na donosioce odluka, razmatranjem ishoda - na osnovu informacija o tome kome su odluke Vlade i Skupštine najviše pogodovale. Stoga ne čudi da se elementi zarobljene države u Srbiji češće prepoznaju u situacijama kada političke stranke i njihovi lideri koriste javne institucije za zadovoljenje sopstvenih interesa, nego u situacijama kada institucije zarobljavaju moćni pojedinci iz poslovnog sveta, kako je TS ukazala u ranije objavljenim istraživanjima.³

Izveštaj obrađuje dva aspekta zarobljavanja države koja su danas relevantna za Srbiju i njenu evropsku perspektivu. Prvi je najteži oblik korupcije u kojem se pravila ne samo krše, već i kroje na način koji legalizuje interese koruptora, čime se zaokružuje proces zarobljavanja državnih institucija. Krojenje zakona po meri privatnih interesa u Srbiji sve je prisutnije u najogoljenijem vidu: usvajaju se zakoni koji se primenjuju samo u jednom slučaju, kako bi se izbegla antikorupcijska pravila iz opšteg zakonodavstva. Mogućnost za donošenje ovakvih zakona delom je

³ TI Serbia, "Elementi zarobljene države u Srbiji: Studija slučaja u dve oblasti, 2017-2018", https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Elementi-zarobljene-drave-u-Srbiji-A5.pdf, Open Society European Policy Institute, "When the law doesn't rule", oktobar 2018, www.opensocietyfoundations.org/publications/when-law-doesn-t-rule-state-capture-judiciary-prosecution-police-serbia



posledica nedovoljno razrađenih pravila koja uređuju zakonodavni postupak, delom zbog kršenja pravila o demokratskim konsultacijama u praksi. Posebno negativne efekte imaju odsustvo suštinskih javnih rasprava i rasprava unutar Skupštine o mnogim bitnim zakonima, kao i nedovoljan nadzor Skupštine nad radom Vlade. Očekuje se da će ovi nedostaci još više doći do izražaja tokom aktuelnog saziva Narodne Skupštine, u kome Vladu podržava 243 od 250 narodnih poslanika.⁴ Neki mehanizmi u nedavno usvojenom Zakonu o sprečavanju korupcije i Zakonu o lobiranju mogli bi donekle poboljšati situaciju.

Drugi aspekt zarobljavanja države kojim smo se u ovom izveštaju bavili jeste nekažnjivost korupcije, posebno korupcije na visokom nivou, usled čega različiti oblici zarobljavanja države izmiču pažnji nadležnih organa. Štaviše, zarobljavanje samih pravosudnih institucija i organa krivičnog progona može dovesti do nekažnjivosti. Da bi građani stekli razumno

uverenje da će korupcija biti kažnjena, njenim suzbijanjem moraju da se bave nezavisni pravosudni organi i oni to moraju činiti nepristrasno i blagovremeno. Prema izveštajima posmatrača EU, nacionalnim strateškim aktima i mišljenju građana Srbije, korupcija na visokom nivou se ne suzbija efikasno. Tema je sve relevantnija u kontekstu predstojeće (višestruko odlagane) ustavne reforme koja bi trebalo da obezbedi veću nezavisnost sudova i tužilaštava od političkih uticaja.

Jednako je bitno imati u vidu to da EU kao ključni kriterijum za ocenu napretka Srbije u ovoj oblasti posmatra upravo postignute rezultate u borbi protiv korupcije na visokom nivou. Nakon neuspešne primene Nacionalne antikorupcijske strategije (2013-2018), i Akcionog plana za Poglavlje 23 evropskih integracija (2016-2018), jula 2020. donet je revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, kao trenutno ključni dokument javnih politika za borbu protiv korupcije.

⁴ www.danas.rs/politika/nova-vlada-polozila-zakletvu-pred-poslanicima-skupstine-srbije/

U velikom broju slučajeva, sumnje na korupciju na visokom nivou mogu se naći u tekstovima istraživačkih medija i izjavama uzbunjivača ili se mogu javiti na osnovu izveštaja drugih državnih organa. Međutim, izostaje dalje ispitivanje tih navoda od strane javnih tužilaca. Mada su policija, tužilaštva i sudovi, koji su nadležni za suzbijanje korupcije, ostvarili neke rezultate, pre svega kroz veći broj slučajeva koji je razrešen kroz sporazum o priznanju krivice, ukupni efekti zakonske reforme iz 2016. godine i nove organizacije tih organa, koja se primenjuje od 1. marta 2018. godine, još uvek nisu sagledani. U ovom izveštaju smo ukazali na neke slabosti u tom sistemu koje je neophodno otkloniti kako bi borba protiv korupcije, a pogotovo one na visokom nivou, bila efikasnija.

Ovaj izveštaj je nastao kao jedan od rezultata istraživanja u okviru projekta „Protiv nekažnjivosti najtežih oblika korupcije na Zapadnom Balkanu i Turskoj“ (*Ending Impunity for Grand Corruption in the Western Balkans and Turkey*) koji finansira EU, a čiji je cilj smanjenje korupcije i zarobljenosti država u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu*, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji, Srbiji i Turskoj i koji se sprovodi od novembra 2018. do marta 2021. Cilj projekta je da poboljša upravljanje, transparentnost i odgovornost pravosuđa i demokratske donošenja zakona.

Ciljevi ovog izveštaja su:

- Da se proceni sposobnost krivičnog pravosuđa da istraži, goni i kazni slučajeve korupcije na visokom nivou, u skladu sa zakonom. Procena se zasniva na međunarodnim standardima sadržanim u Sistemu društvenog integriteta, po metodologiji Transparency International, i izveštajima GRECO i UNCAC.

- Da se utvrdi koji zakoni su skrojeni po meri privatnih interesa i gde postoje naznake da je proces osmišljavanja javnih politika i donošenja zakona bio zarobljen.

Ovaj izveštaj teži da ponudi odgovor na pitanja - kako se postiže i održava zaro-

bljavanje države. U analizi su identifikovani ključni problemi za gonjenje slučajeva korupcije na visokom nivou i za proces donošenja odluka koji omogućavaju donošenje zakona krojenih po meri privatnih interesa.

Okvir studije

Ovaj izveštaj je nastao u okviru projekta Protiv nekažnjivosti najtežih oblika korupcije na Zapadnom Balkanu i u Turskoj, čiji je cilj smanjenje korupcije i zarobljenosti država u okviru regiona koji čine Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo*, Crna Gora, Severna Makedonija i Turska. U okviru projekta smo tražili načina da se unapredi upravljanje, transparentnost i odgovornost pravosuđa i demokratskog procesa donošenja zakona. Zarad toga smo sagledavali kako se zarobljava država i održava takvo stanje, ukazivali smo na nedostake u sistemu krivičnog progona slučajeva korupcije na visokom nivou i obelodanjivali situacije u kojima su zakoni pravljani tako da štite privatne interese nekolicine, umesto javni interes.

Istraživanje smo sprovodili uporedo sa zagovaranjem za promene u svakoj od zemalja, koje je bilo zasnovano na dokumentima. Pored regionalnog izveštaja, rezultati istraživanja projekta uključuju sedam nacionalnih izveštaja i dve baze podataka. Prva baza podataka sadrži opis slučajeva korupcije na visokom nivou⁵ u zemljama regiona, kao i slučajeva koji sadrže elemente zarobljavanja države. Ovi slučajevi ilustruju nemogućnost pravosudnih sistema pojedinih zemalja da se izbore sa političkom korupcijom ili slabosti koje pokazuju u takvim predmetima. Druga baza podataka sadrži primere zakona i drugih propisa skrojenih po meri privatnih interesa⁶, odnosno zakona koji služe za sticanje i održavanje privilegija i na taj način omogućavaju zarobljavanje države. Ove dve baze podataka svakako ne sadrže podatke o svim predmetima određene vrste, to jest, postoje i drugi slučajevi korupcije na visokom nivou

i propisi koji su doneti u cilju zadovoljenja privatnih interesa, pored opisanih. Prilikom izrade baza korišćen je kvalitativni pristup, tako što se slučajevi korupcije i zakoni prikazuju na način koji omogućava lakše razumevanje načina na koji dolazi do slabosti u pravosudnom sistemu i ostvarivanja uticaja na donošenje zakona.

Ovaj projekat se nadovezuje na prethodni rad organizacije Transparency International na Zapadnom Balkanu i u Turskoj. Tokom 2014. i 2015. godine, Transparency International je sproveo detaljno istraživanje napora u borbi protiv korupcije⁷ u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu*, Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj i otkrio da je zarobljena država problem koji opstaje u svim tim zemljama. Naknadna istraživanja slučajeva zarobljene države u određenim sektorima⁸ svake od zemalja omogućila su nam da bolje razumemo gde se zarobljavanje događa i koje su njegove karakteristike. Sada, analizirajući kako se pravosudni sistemi bave slučajevima korupcije na visokom nivou i kako neprimeren uticaj u donošenju zakona rezultira u zakonima krojenim po meri, možemo dati odgovor na pitanje šta to čini zarobljavanje države mogućim.

Nakon istraživanja smo nastavili da radimo na ostvarivanju preporuka za reforme u cilju efikasne borbe protiv korupcije i jačanja vladavine zakona u celom regionu.

Tokom rada na ovom projektu nastavili smo da pratimo i zalažemo se za sprovođenje preporuka datih u Proceni sistema društvenog integriteta⁹ za 2015. godinu i u istraživačkom projektu¹⁰ koji je usledio. Transparentnost Srbija redovno ažurira ključne preporuke za borbu protiv korupcije, dostavlja ih relevantnim telima EU (na primer, input za pripremu godišnjih izveštaja EU o napretku Srbije). Takođe javno promoviramo ključne nalaze iz godišnjih izveštaja EU o napretku i polugodišnje neformalne izveštaje (tzv. non-paper), kao i komentare TS o borbi protiv korupcije.

U junu 2020. godine, nakon parlamentarnih i lokalnih izbora, TS je za novu vladu i parlament izradila dokument pod nazivom „Prioriteti u borbi protiv korupcije u Srbiji 2020–2024 i glavni zadaci za 2020/2021“.¹¹ Predlog je dostavljen svim poslaničkim grupama.

Transparentnost Srbija je koristila sve raspoložive mogućnosti da utiče na sadržaj politika i zakona koji su relevantni za rešavanje problema iznetih u ovom izveštaju. TS je sačinila predloge i inicijative za unapređenje sledećih ključnih dokumenata: Akcioni plan za poglavlje 23 tokom postupka revizije¹², Zakon o lobiranju¹³, Zakon o sprečavanju korupcije¹⁴, zakoni o uslovima izbora¹⁵, Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu¹⁶, nacrti ustavnih amandmana

⁷ https://images.transparencycdn.org/images/NISWBT_EN.pdf

⁸ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Elements-of-State-Capture-in-Serbia-eng-A5.pdf

⁹ Jačanje sistema društvenog integriteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turske, i praćenje efekata borbe protiv korupcije, projekat je pomogla Evropska Komisija, od maja 2014 do novembra 2017, i od decembra 2017 do avgusta 2018.

¹⁰ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Elementi-zarobljene-drave-u-Srbiji-A5.pdf

¹¹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prioriteti_u_borbi_protiv_korupcije_u_Srbiji.pdf

¹² https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_na_Prvi_nacrt_revidiranog_Akcionog_plana_za_Poglavlje_23_-_februar_2019.pdf

¹³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Amandmani-na-Predlog-zakona-o-lobiranju---Transparentnost-Srbija-oktobar-2018.pdf

¹⁴ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/dopis_narodnoj_skupstini_povodom_predloga_zakona_o_spreccavanju_korupcije.pdf

<https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/poredjenje%20predlog%20zakona%20i%20nacrt%20iz%20februara%202019%20sa%20TS%20komentarima.pdf>

https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Op%20C5%A1ti_komentari_i_sugestije_u_odnosu_na_Nacrt_zakona_o_spre%20C4%8Davanju_korupcije_kao_celinu_obrazac.docx.pdf

<https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Komentari%20i%20sugestije%20na%20Nacrt%20zakona%20o%20spreccabanju%20korupcije%20i%20februara%202019.pdf>

<https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Amandmani%20TS%20na%20nacrt%20zakona%20o%20spreccavanju%20korupcije%20februar%202019%20drugo%20poglavlje%20zakona.pdf>

https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/%D0%9A%D0%BEmentari_TS_-_Nacrt_zakona_o_spreccavanju_korupcije_III_deo.pdf

¹⁵ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_za_poslanike_i_predlog_amandmana_-_C4%8Detiri_antikorupcijska_i_izborna_zakona.pdf

¹⁶ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Nacrt_Zakona_o_utvrđivanju_porekla_imovine_i_posebnom_porezu_-_komentari_TS.pdf

⁵ <https://www.transparency.org/en/projects/grand-corruption-western-balkans-and-turkey>

⁶ Ibid.

koji se odnose na pravosuđe¹⁷ i Zakon o javnim nabavkama.¹⁸

Pored toga, koristili smo konkretne primere za ilustraciju štetne prakse u pripremi zakona (odsustvo javnih rasprava i usvajanje lex specialis-a) i izostanak istrage u slučajevima moguće korupcije od strane tužilaštva i drugih tela.

Metodologija i definicije

Na putu vladavine prava i delotvornih anti-korupcijskih reformi na Zapadnom Balkanu i u Turskoj ključna prepreka je zarobljenost države. Pod tim pojmom podrazumevamo pokušaje aktera iz privatnog sektora, kao i aktera iz javnog sektora sa privatnim interesom, da odalje odluke od javnog interesa, kojem bi trebalo da služe. Oni pri tom koriste koruptivna sredstva i teže da zadobiju funkcije i ostvare uticaj u državnim organima, kako bi na kraju sebi pribavili finansijsku korist. Kada se to ima u vidu, korupcija koja ostaje nekažnjena, kao i izrada zakona za dobro pojedinaca ili interesa grupa, a nasuprot javnom interesu, mogu se smatrati ključnim činiocima koji omogućavaju nastanak i trajnost fenomena zarobljene države.

Naša analiza u ovom izveštaju temelji se na nekoliko izvora informacija: na osnovnim podacima prikupljenim o slučajevima korupcije i skrojjenih zakona; prethodnim procenama korupcije, zarobljavanja države i vladavine zakona u regionu koje su formulisane u okviru Studije Sistema društvenog integriteta, izveštaja Evropske komisije, GRECO-a i UNCAC-a; službenim dokumentima; medijskim izveštajima i specijalizovanoj literaturi.

Podaci o slučajevima korupcije prikupljeni su slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama Tužilaštvu za organizovani kriminal, Apelacionom sudu u Beogradu, posebnim odeljenjima Višeg javnog tužilaštva za suzbijanje korupcije, analizom objavljenih podataka (npr. godišnji izve-

štaji Republičkog javnog tužilaštva, baza podataka Apelacionog suda u Beogradu i medijski izveštaji) i putem intervju. Podaci o skrojjenim zakonima prikupljeni su istraživanjem (iz baze podataka propisa, Službenog glasnika, vebajta Parlamenta i na osnovu tekstova iz medija), kao i slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja i kroz intervju.

Naša zbirka podataka o slučajevima korupcije i zakonima pokriva poslednjih 12 godina što nam je omogućilo da pratimo i varijacije koje se mogu staviti u kontekst promena vlasti nakon pojedinih izbora. Informacije o slučajevima korupcije i skrojjenim zakonima u ovom izveštaju prikupljane su od januara 2019. do aprila 2020. godine i ažurirane u oktobru 2020. Izbor slučajeva sledio je tri kriterijuma. Prvi se odnosi na sve slučajeve korupcije koji se podudaraju sa definicijom "korupcije na visokom nivou" organizacije Transparency International.¹⁹ Transparency International određuje „korupciju na visokom nivou“ (u originalu: „grand corruption“), kao situaciju u kojoj je neko od krivičnih dela iz članova 15. do 25. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC), počinjeno kao deo plana u kojem je učestvovao visoko pozicionirani javni funkcioner, dok se samo krivično delo sastoji od krupne zloupotrebe javnih finansija ili imovine ili u ozbiljnom ograničavanju mogućnosti da veliki broj građana ili ugrožena grupa ljudi ostvari svoja osnovna prava. Međutim, pošto takva zakonska definicija ograničava istraživanje složenog političkog fenomena, dodali smo još dva kriterijuma: prvo, trebalo bi da bude reč o slučajevima kod kojih se može posumnjati na nedostatak samostalnosti odlučivanja, nezavisnosti i nepristrasnosti u pravosuđu; i drugo, da slučaj ukazuje na mogućnost zarobljavanja države. Indikatori za razmatranje određenog slučaja, kao ulazne tačke za zarobljenu državu uključuju:

- kada je narodni poslanik ili drugi zvaničnik koji je ovlašćen da učestvuje u izradi

zakona ili akata javnih politika umešan u kriminalnu aktivnost u vezi sa tim ovlašćenjima

- kada je najviši donosilac odluka unutar regulatornog tela umešan u tom svojstvu u izvršenje krivičnog dela
- kada krivično delo na koje se sumnja uključuje javnog službenika koji je svoj položaj iskoristio za zapošljavanje u privatnom sektoru nakon odlaska sa javne funkcije
- kada ponašanje u bilo kojoj od gore navedene tri kategorije služi interesu pravnog lica ili uže grupe / mreže povezanih lica, a ne interesu svih ili većine drugih pripadnika sektora, društvene grupe niti javnom interesu
- slučajeve povezane sa zakonima skrojnim po meri privatnih interesa

Zajedničko pomenutim kriterijumima je učešće najmanje jednog državnog službenika koji ima moć da utiče na izradu ili promenu javnih politika i propisa. U većini slučajeva ti službenici imaju pozicije sa visokom odgovornošću u institucijama na državnom nivou, kao što su ministarstava. Međutim, političku stvarnost zapadnog Balkana i Turske karakteriše moć političkih partija i uticajnih članova partija, tako da su u uzorak bili uključeni i slučajevi korupcije u koje su umešani moćni gradonačelnici ili drugi predstavnici lokalnih vlasti.

„Zakoni skrojeni po meri privatnih interesa“ su opšti pravni akti doneti u svrhu zadovoljenja interesa fizičkog ili pravnog lica ili uske grupe ili mreže povezanih osoba, a nasuprot interesima drugih aktera iz istog sektora, društvenih grupa ili javnog interesa. Iako se naizgled čini da je reč o opštim pravnim aktima, njihova glavna svrha je da stvore željeni efekat u određenim slučajevima. Pošto imaju formu zakona, posledice takvih akata je nemoguće osporavati pred sudom, jer je korupcija već ozakonjena. Na osnovu ove definicije, kao pokazatelj da je neki zakon skrojen po meri privatnih interesa može da posluži identifikacija ko stoji iza donošenja zakona ili sadržaja neke njegove norme, kakve su nepravilnosti uočene u pisanju ili usvajanju zakona,

ko ima koristi od zakona ili kome je njegova primena nanela štetu.

Na osnovu njihove namene, uočavaju se tri vrste skrojjenih zakona: 1) oni koji dovode do uspostavljanja kontrole unutar sektora, privredne grane ili do zaštite određenih privilegija; 2) oni koji dovode do razrešenja nepoželjnih ili imenovanja podobnih javnih funkcionera i službenika; 3) oni koji umanjuju snagu kontrolnih institucionalnih mehanizama, bilo da se to čini kroz smanjenje kapaciteta, nadzornih ovlašćenja, sprečavanjem mogućnosti da krivci odgovaraju za kršenje propisa ili slabljenjem mogućnosti da mediji i organizacije civilnog društva vrše delotvoran nadzor.

Iako ne pruža sveobuhvatnu sliku situacije, ovaj izveštaj nudi kvalitativni pristup. Ogranci i partneri Transparency International u regionu su učinili sve što su mogli da bi identifikovali slučajeve korupcije na visokom nivou i skrojene zakone i prikupili detaljne informacije o njima. Najveći problem u proceni potencijalnih slučajeva visoke korupcije koji su dospeli do pravosudnih organa jeste to što je veoma malo informacija dostupno na internetu, a bez podnošenja posebnih zahteva. Ministarstvo unutrašnjih poslova objavljuje kratke informacije o hapšenjima, uz anonimizaciju podataka o osumnjičenima. Javna tužilaštva i prvostepeni sudovi ne objavljuju optužnice, čak ni kratke sažetke predmeta koji su u postupku.

Zbog toga smo pokušali da prikupimo podatke koristeći zahteve za slobodan pristup informacijama. Iako smo dobili većinu traženih dokumenata (saradnja sa Tužilaštvom za organizovani kriminal je bila naročito dobra), podaci iz optužnica i presuda u slučajevima korupcije nisu pružili odgovore na sva naša pitanja. Samo neke od optužnica sadrže precizno utvrđene podatke o nezakonito stečenoj dobiti, što je od značaja za kvalifikaciju pojedinih krivičnih dela. Još ređe se može jasno sagledati kolika je bila šteta naneta javnim resursima vršenjem koruptivnih krivičnih dela. Slično tome, informacije o tome kako je slučaj otkriven, to jest, da li su to učinili policija, inspekcije, svedok ili sam javni tu-

¹⁷ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/lzmene_Ustava_komentari_TS_mart_2018.pdf

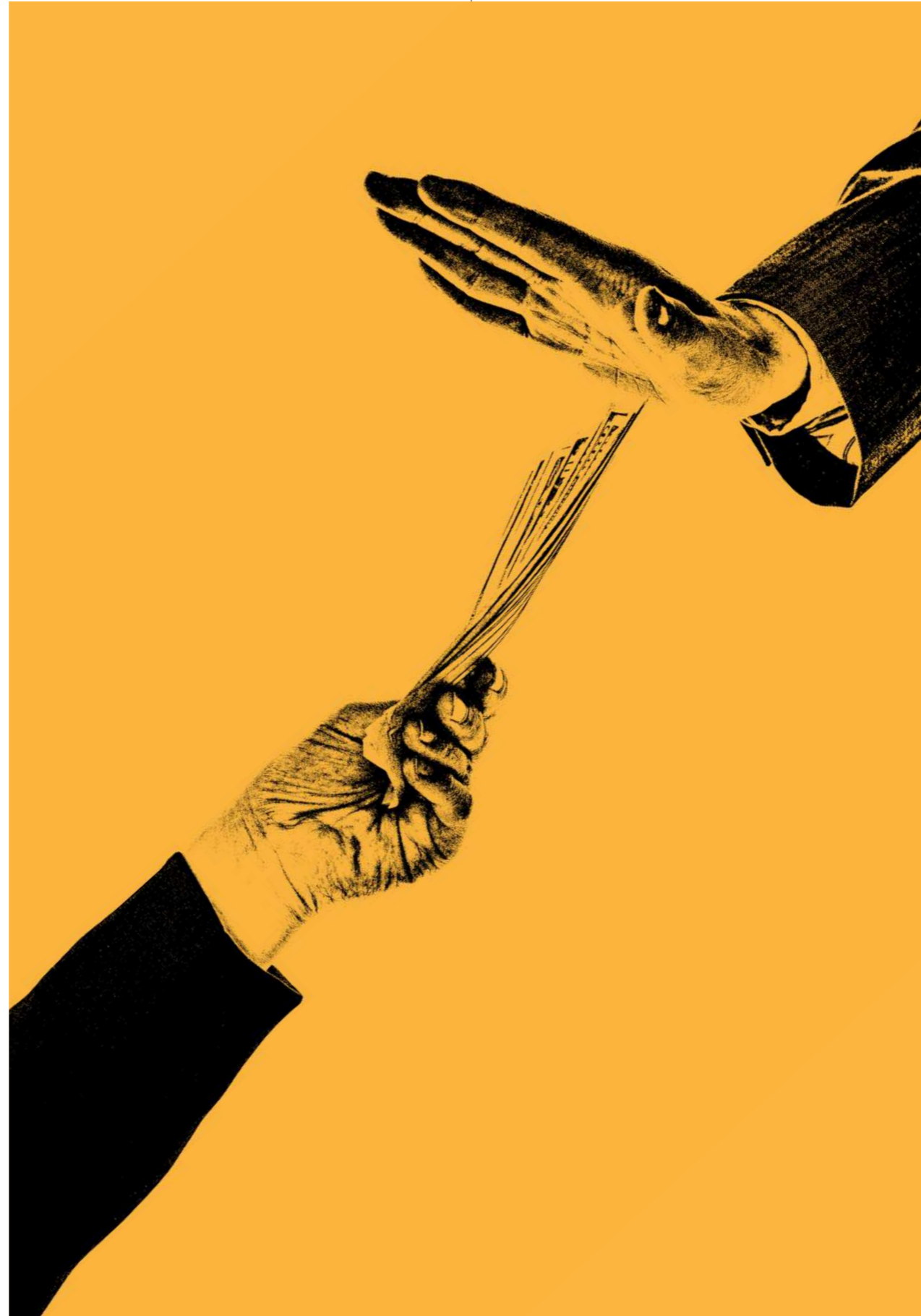
¹⁸ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_i_predlozi_za_dopunu_predloga_ZoJN.pdf

¹⁹ <https://www.transparency.org/en/corruptionary/grand-corruption>

žilac proaktivnim postupanjem, obično nisu dostupne. Istraživanje je omela kompletna promena baze podataka Apelacionog suda u Beogradu, koja se dogodila tokom istraživačke faze ovog projekta, pa je veliki deo posla morao da se ponovi.

Jedan od specifičnih problema je dobijanje dodatnih informacija o važnim slučajevima sumnji na korupciju o kojima su izveštavali mediji. Na naše zahteve za pristup informacijama u vezi sa ispitivanjem tih sumnji nadležna javna tužilaštva su često odgovarala tako što su tražila od nas da preciziramo o kom krivičnom predmetu tražimo informacije, iako je u zahtevima bilo jasno navedeno da tražimo samo informacije o tome da li su tužioci preduzeli bilo kakvu akciju u slučaju koji su mediji izneli, i da nam, ako jesu, o tome dostave dokumentaciju. To bi moglo da ukaže da javna tužilaštva nisu preduzela nikakve mere u vezi sa pomenutim slučajevima. Pošto se većina medijskih izveštaja zasniva na insjaderskim informacijama, a mediji štite svoje izvore, nije uvek bilo moguće prikupiti dodatne podatke koji bi nam koristili u studijama slučaja, osim onih koje su mediji već objavili.

Podatke o krivičnom gonjenju korupcije koje objavljuju policija, tužioci i sudovi nije moguće porediti, jer se unose uz različite parametre. Informacije se ne prikazuju uvek za isti vremenski period, što otežava poređenje. Kada se informacije objavljuju, podaci o korupciji i privrednom kriminalu se često predstavljaju zbirno, što stvara pogrešan utisak u javnosti o učestalosti krivičnog gonjenja korupcije. Republičko javno tužilaštvo i dalje objavljuje svoj godišnji izveštaj kao skenirani dokument, tako da nije upotrebljiv za dalje korišćenje, dok posebna odeljenja Višeg



javnog tužilaštva za borbu protiv korupcije uopšte ne objavljuju svoje izveštaje, iako ih pripremaju za svako tromesečje. Prvostepene presude po pravilu nisu dostupne, već samo one koje su donete po žalbi.

Glavni problem identifikovanja skrojenih zakona je taj što se interesi krajnjih korisnika ne mogu uvek utvrditi tokom procesa donošenja zakona. To je povezano sa činjenicom da u obrazloženju predloga zakona ne postoji jasna obaveza da se navede ko je sve uticao na njegovu sadržinu.

Zakon o lobiranju, koji je na snazi od avgusta 2019. godine, u ovom pogledu nije doneo nikakve promene u praksi. Uz to, ne prate se ni efekti primene donetih zakona, odnosno kome je on doneo najviše koristi.

Podaci o pojedincima i kompanijama koji su uticali na usvajanje zakona obično nisu dostupni, čak ni putem zahteva za slobodan pristup informacijama, jer se takve informacije ne prikupljaju. Pre usvajanja Zakona o lobiranju, državni službenici i institucije nisu čak imali ni obavezu da evidentiraju pojedince i kompanije koji su im se obraćali u vezi sa izradom opštih akata. Velika nepoznanica je da li će sprovođenje ovog zakona nešto promeniti u praksi. U periodu od avgusta 2019. godine do objavljivanja ovog izveštaja nije bilo vidljivog poboljšanja.

Dostupnost podataka o procesu zaključivanja međudržavnih sporazuma, jedne od najčešćih vrsta skrojenih zakona u Srbiji, još je manja nego kod običnih zakona, jer njihova ratifikacija ne zahteva obaveznu javnu raspravu u fazi izrade, niti je moguće u tom aktu bilo šta promeniti kroz amandmane, u fazi kada sporazum stigne Skupštini na odobrenje.

NALAZI I DISKUSIJA

PRAVOSUĐE

Najteži slučajevi korupcije (*Grand Corruption*) u pravnom sistemu Republike Srbije

Srpsko zakonodavstvo ne prepoznaje izričito koncept "korupcije na visokom nivou" (*grand corruption*) kako ga je definisala Transparency International. Neki elementi po kojima se "velika korupcija" razlikuje od "obične" korupcije mogu se prepoznati u Krivičnom zakoniku, koji predviđa teže zatvorske kazne za slučajeve kada je nezakonita dobit stečena ili je naneta šteta iznad određenog iznosa, kao i u pravilima koja regulišu suzbijanje korupcije tako što predviđaju formiranje posebnih odeljenja u javnim tužilaštvima za borbu protiv korupcije, koja mogu voditi istrage korupcije nekih visokih javnih funkcionera.

S druge strane, termin „korupcija na visokom nivou“ koristi se neformalno, iako se u zakonima ne pominje. Ovaj pojam se često javlja u izveštajima Evropske Komisije²⁰ i izjavama javnih funkcionera, uključujući javnog tužioca.²¹ Pojam se obično vezuje za slučajeve korupcije kojima se bavi Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK). Iako se koncepti iz TI definicije pojma "grand corruption" i "korupcije na visokom nivou", koji se koristi kolokvijalno u Srbiji, delimično preklapaju, razlike između njih su takođe značajne. Neki slučajevi iz definicije TI ne bi spadali u nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal. Razlog za to je činjenica što

²⁰ Srbija 2020 Izveštaj EK, Brisel, 6. Oktobar 2020, str. 26, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

²¹ www.novosti.rs/vesti/drustvo/935769/intervju-zagorka-dolovac-potkopavaju-tuzilastvo-licnih-interesa

njihov potencijalni izvršilac nije obuhvaćen spiskom lica za koje je nadležno Tužilaštvo za organizovani kriminal, na primer, javni funkcioneri koje narod bira na neposrednim izborima (poput narodnih poslanika u Narodnoj skupštini i predsednika Republike Srbije).²² Drugi razlog bio bi propust zakonodavca da dodeli u nadležnost TOK-u sva krivična dela u vezi sa korupcijom (na primer, krivično delo nezakonitog finansiranja političkih partija). Suprotno tome, samo neki od slučajeva kojima se bavi Tužilaštvo za organizovani kriminal potpadaju bi pod definiciju "korupcije na visokom nivou" koju daje TI. Naime, TOK se bavi slučajevima zloupotrebe i podmićivanja u koje su uključena pojedina lica (poput direktora javnih preduzeća), čak i ako je vrednost mita ili štete relativno mala ili tačnu vrednost nije moguće utvrditi.

Krivični zakonik predviđa najstrože zatvorske kazne ako je stečena nezakonita korist veća od 1,5 miliona dinara (približno 12.500 EUR), dok se TI definicija pojma "grand corruption" odnosi na znatno veće iznose. Shodno tome, jasno je da pojam "korupcije na visokom nivou", onako kako ga vidi TI, nije prepoznat u Krivičnom zakoniku. Srpsko zakonodavstvo moglo bi da ima koristi od uvođenja ovog koncepta, jer bi to dovelo do propisivanja težih zatvorskih kazni i dužeg roka zastarelosti za najštetnije slučajeve korupcije.

Krivična dela korupcije

Između 2005. i 2014. godine, Srbija je izvršila mnoge, uglavnom korisne izmene propisa, na osnovu preporuka Grupe država protiv korupcije (GRECO), posebnog mehanizma Saveta Evrope. Preporuke su uticale na izmene Krivičnog zakonika i poboljšanje propisa o finansiranju političkih stranaka i onih koji se odnose na javne funkcionere i službenike.²³

Važeći Krivični zakonik uopšte ne pominje pojam korupcije, za razliku od prethodnog, koji je važio od 2001. do 2006. godine. Međutim, ni prethodni zakon nije sadržao opštu definiciju korupcije. Pojam „korupcija“ pojavio se u naslovu poglavlja „Krivična dela protiv korupcije“ i u naslovu pojedinačnih krivičnih dela.²⁴ Definicija korupcije se može naći u drugim propisima. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008-2020) korupciju je definisao kao „odnos zasnovan na zloupotrebi službenog ili društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, radi sticanja lične koristi ili koristi za drugog.“²⁵ Aktuelni Zakon o sprečavanju korupcije (na snazi od 1.9.2020) donosi blago izmenjenu definiciju: "korupcija" je odnos koji nastaje korišćenjem službenog ili društvenog položaja ili uticaja radi sticanja koristi za sebe ili drugoga.

Neka krivična dela u vezi sa korupcijom identifikovana su u Zakoniku o krivičnom postupku. Od 2009. godine ovaj propis sadrži posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela. Jedna od tih odredba odnosi se na posebne načine dokazivanja određenih krivičnih dela.²⁶ Izmene i dopune iz 2009. omogućile su da se mere koje su prvobitno (2002. godine) osmišljene za otkrivanje organizovanih kriminalnih grupa, primene i na slučajeve korupcije u kojima ne učestvuju organizovane kriminalne grupe. Sledeća krivična dela su prvobitno bila uključena na ovaj spisak: zloupotreba službenog položaja (član 359), trgovina uticajem (član 366), primanje mita (član 367) i davanje mita (član 368).²⁷ Sva navedena krivična dela nalaze se u poglavlju Krivičnog zakonika pod naslovom „Krivična dela protiv službene dužnosti“. Spisak krivičnih dela koja bi mogla biti izvršena u vezi sa korupcijom, prema važećem Krivičnom zakoniku takođe uključuje: kršenje zakona

²² Prema zakonodavstvu Republike Srbije, odluka o tome koje tužilaštvo će istražiti slučaj, a zatim koji će sud biti nadležan za suđenje, zasniva se na vrsti krivičnog dela, javnoj funkciji izvršioca, postojanju elemenata organizovanog kriminala, a u nekim slučajevima i vrednosti nezakonite dobiti, štete ili mita.

²³ <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/9887-kako-da-srbija-iskoristi-greco-preporuke>

²⁴ www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2015/02/1421664191_GS_jacanje-pravosudja-WEB.pdf, str.12

²⁵ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str.18

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

od strane sudije, javnog tužioca ili njegovog zamenika (član 360), nesavestan rad u službi (član 361), protivzakonita naplata i isplata (član 362), nenamensko trošenje budžetskih sredstava (član 362a), prevara u službi (član 363), pronevera (član 364), posluga (član 365) i odavanje službene tajne (član 369). Nekoliko krivičnih dela korupcije definisano je i u drugim poglavljima Krivičnog zakonika. Tu pripadaju: davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem (član 156), koje spada u grupu krivičnih dela protiv izbornih prava; povreda prava pri zapošljavanju i za vreme nezaposlenosti (član 164), koje spada u grupu krivičnih dela protiv radnih prava; i građenje bez građevinske dozvole (član 219a), koje spada u krivična dela protiv imovine.²⁸ Pored nabrojanih, u Krivičnom zakoniku postoje mnoga druga krivična dela u vezi sa korupcijom, a naročito: zloupotreba položaja odgovornog lica (član 227) i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (član 228), koji pripadaju grupi krivičnih dela protiv privrede.²⁹ Pored navedenih, ovo poglavlje takođe sadrži i krivična dela zloupotreba poverenja u obavljanju privredne delatnosti (član 224a) i zloupotreba u postupku privatizacije (član 228a). EU i GRECO su promene u ovom poglavlju ocenile kao napredak.³⁰

Neka krivična dela sa elementima korupcije nisu prepoznata u Krivičnom zakoniku, već su propisana drugim zakonima. Među njima su krivično delo neprijavlivanja imovine ili davanje lažnih podataka o imovini, koje je propisano u članu 101 Zakona o sprečavanju korupcije ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 35/19 i 88/19) i neimenovano krivično delo iz člana 38. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 43/11, 123/2014 i 88/19).³¹ I Zakon o privrednim društvima ("Službeni glasnik

Republike Srbije", br. 36/11, 99/11, 83/14, 5/15, 44/18, 95/18 i 91/19) propisuje neka krivična dela: davanje izjave neistinitog sadržaja (član 581), zaključivanje pravnog posla ili preduzimanje radnji u slučaju postojanja ličnog interesa (član 582), povrede dužnosti izbegavanja sukoba interesa (član 583) i povreda dužnosti zastupnika da postupa u skladu sa ograničenjima ovlašćenja za zastupanje (član 584).³²

Problemi u vezi sa krivičnim delima korupcije

Važeći Krivični zakonik ne sadrži posebno poglavlje za sva krivična dela korupcije, što predstavlja izazov za praćenje stanja u ovoj oblasti.³³ Dodatni problem predstavlja činjenica da strateški akti prepoznaju neka krivična dela kao koruptivna, ali ne sva, kao i to što se pojedini oblici privrednog kriminala posmatraju zajedno sa korupcijom. Na primer, Revidirani Akcioni plan za poglavlje 23³⁴ u postupku pridruživanja Republike Srbije EU pominje kao primer napretka u borbi protiv korupcije usvajanje opsežnih izmena Krivičnog zakonika 2016. godine. Te izmene se uglavnom odnose na poglavlje o krivičnim delima protiv privrede.³⁵ Ovakav pristup za ishod ima nejednak tretman krivičnih dela korupcije kada je u pitanju krivično gonjenje i stvaranje konfuzije u statistici gonjenja korupcije.

Krivično zakonodavstvo Republike Srbije još uvek ne sadrži krivično delo „nezakonito bogaćenje“ (predviđeno UNCAC-om, član 20), s obzirom na to da „ono može biti u suprotnosti sa osnovnim načelima krivičnog zakona i principima individualne odgovornosti počinioca“.³⁶ Transparentnost Srbija predložila je uvođenje ovog



krivičnog dela.³⁷ Ukoliko bi ovaj predlog bio prihvaćen, za ovo krivično delo bi moglo da odgovara bilo koje „službeno lice“ u smislu krivičnog zakona (potencijalno bilo koji zaposleni u javnom sektoru). Uz takvu inkriminaciju, bilo bi moguće pokušati da se istraže mnogi slučajevi moguće korupcije koji su trenutno van domašaja tužilaštva.³⁸

Na osnovu predloga TS, a s obzirom na prirodu ovog krivičnog dela, odgovorna bi bila i lica koja su ranije imala status javnog funkcionera. Prvi korak u utvrđivanju krivične odgovornosti bi bila identifikacija javnih službenika koji poseduju imovinu velike vrednosti. Nakon toga bi nadležni organ (na primer, Poreska uprava, javno tužilaštvo ili Agencija za sprečavanje korupcije) trebalo da od te osobe zatraži da navede legitimne izvore prihoda koje je koristila za sticanje predmetne imovine ili bilo koji drugi način sticanja (npr. nasleđstvo, poklon ili zajam).³⁹

Novi Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu⁴⁰ (2020), koji će biti na snazi od marta 2021, predviđa sličan

mehanizam. Posebna jedinica Poreske uprave biće ovlašćena da traži informacije o poreklu imovine ako se nečija vrednost imovine povećala za više od 150.000 € tokom tri uzastopne godine. Ako ne postoje dokazi o legalnom prihodu, imovina se može oporezivati po stopi od 75%. Međutim, ovaj zakon ne pravi razliku između nosilaca javnih funkcija i ostalih građana, elementi na osnovu kojih se bira ko će biti kontrolisan smatraju se tajnim, pa stoga ne postoji garancija da će kontroli biti podvrgnuti potencijalni učesnici u korupciji.

Definicije nekoliko krivičnih dela treba poboljšati. Kod krivičnog dela davanje mita (aktivno podmićivanje), Transparentnost Srbija je predložila da se utvrdi krivična odgovornost i za lice koje daje ili nudi mito službenom licu, kao i za posrednika pri podmićivanju, i u slučajevima kada je mito ponuđeno ili dato da bi se uticalo na odluku službenog lica koje nije obavezno ili mu nije zabranjeno da vrši službenu radnju, ili mu nije zabranjeno da odlučuje na određeni način.⁴¹ Trenutno nije moguće goniti pojedine davaoce mita za to krivično delo, na primer osobu koja bi podmitila narod-

²⁸ www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2015/02/1421664191_GS_jacanje-pravosudja-WEB.pdf, str. 12

²⁹ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 18

³⁰ <http://europa.rs/key-findings-of-the-2018-report-on-serbia/?lang=en>

³¹ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 21

³² www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/PACS%20-%20Istraga%20i%20procesuiranje%20krivicnih%20dela%20korupcije%20identifikovanih%20kroz%20revizorske%20izvestaje.pdf, str. 13

³³ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 18

³⁴ www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php

³⁵ www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php, str. 128

³⁶ Ibid.

³⁷ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 25

³⁸ Na primer, ovakva odredba bi mogla biti korisna u ispitivanju slučajeva poput onog u kojem je bivši ministar obrazovanja, bivši profesor geografije i direktor državne osnovne škole stekao kapital za osnivanje prve privatne gimnazije i prve privatne ekonomske škole u Srbiji, kao i prve privatne gimnazija u Crnoj Gori, www.istinomer.rs/akter/mladen-sarcevic/

³⁹ Ibid.

⁴⁰ www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2019/3199-19%20-%20Lat.pdf

⁴¹ Ibid, str. 21

nog poslanika da glasa za određeni predlog zakona. Naime, svaki narodni poslanik može slobodno da odluči hoće li da glasa za ili protiv predloga zakona, pa stoga takvo podmićivanje ne bi bilo usmereno ni na radnju koju poslanik mora da izvrši, niti na radnju koju on ne sme da izvrši. Dopunjena inkriminacija na osnovu predloga TS obuhvatila bi i druge slučajeve podmićivanja koji su povezani sa donošenjem odluka na osnovu diskrecionih ovlašćenja.⁴²

Bilo bi posebno korisno istražiti potencijalnu korupciju u slučajevima o kojima se detaljnije govori u poglavlju „Zakoni skrojeni po meri privatnih interesa“ ovog Izveštaja, jer su takve zakone predlagali i usvajali članovi kolektivnih državnih organa, koristeći se diskrecionim ovlašćenjima. Transparentnost Srbija takođe predlaže da se dodaju novi osnovi za oslobađanje učesnika u korupciji, kako bi se omogućilo češće prijavljivanje ovih krivičnih dela. Prema ovom predlogu dopune, sud bi bio dužan da oslobodi ponuđača / davaoca mita koji prijavi krivično delo pre nego što se ono otkrije, ali samo u slučajevima kada je do podmićivanja došlo na zahtev službenog lica ili nakon što je službeno lice propustilo da izvrši službenu radnju u propisanom roku. Usvajanjem ovih promena država bi dala pozitivan signal građanima koji imaju neposredno (sa)znanje o krivičnim delima korupcije da takva krivična dela i počinioce prijave tužilaštvu.⁴³

Krivično delo opisano u sadašnjem članu 101 Zakona o sprečavanju korupcije (prethodno član 72 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije) je „neprijavlivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini“. Bitan element ovog krivičnog dela je određena namera javnih funkcionera, odnosno cilj koji žele da postignu kada prikrivaju informacije o svojoj imovini. Takvu nameru nije lako dokazati u sudskom postupku, čak i kada je očigledno da je funkcioner prekršio zakonsku obavezu.⁴⁴ Za ovo kri-

vično delo trenutno ne mogu odgovarati bivši funkcioneri iako i oni imaju dužnost da podnose izveštaje o imovini nakon prestanka funkcije. Imajući to u vidu, nema opravdanog razloga da budu izuzeti od krivične odgovornosti za ovo delo, samo zato što su ga počinili po prestanku funkcije.⁴⁵

Krivično delo davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem propisano je odavno, ali se retko krivično goni. S druge strane, raširene su sumnje u rasprostranjenost ovog fenomena u izbornim procesima. Potrebna su poboljšanja u samoj zakonskoj normi, kao i u njenoj primeni. Osim toga, uočeno je da postoje česta kršenja i drugih pravila izbornog postupka. Kod ovog krivičnog dela bi bilo korisno, da se na osnovu predloga TS propiše kazna za lica koja proveravaju da li su građani glasali onako kako je bilo dogovoreno.⁴⁶ Trebalo bi da postoje odgovarajući podsticaji za podmićene glasače da prijave takvo krivično delo.⁴⁷

Definicija (neimenovanog) krivičnog dela iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine mora se poboljšati. Kao što je već rečeno, namere počinilaca ovog krivičnog dela se obično razlikuju od onih koje su inkriminisane. Skriveni donatori nameravaju da utiču na donošenje odluka državnih organa preko političkih subjekata koji u tome učestvuju. Političke stranke nameravaju da prikupe sredstva potrebna za svoje aktivnosti. U oba slučaja prikrivanje izvora i iznosa finansiranja je samo način ili sredstvo za postizanje ciljeva, a ne krajnja svrha tih aktivnosti.⁴⁸ Istim krivičnim delom zaprećena je kazna i za lica koja diskriminišu ili prete donatorima političkih stranaka. Međutim, slična diskriminacija može nastati i prema ljudima koji odbijaju da učine uslugu nekoj političkoj stranci, ali počinioce ne bi mogli biti kažnjeni na osnovu važeće norme. Pored toga, na isti način kao i donatori mogu

biti ugroženi i pružaoci usluga političkim strankama.⁴⁹

Propisivanje kazne za najteže oblike koruptivnih krivičnih dela problematično je zbog nedovoljno diiferencirane kaznene politike. Najteži oblik, na primer krivičnog dela zloupotreba službenog položaja (član 359) ili kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca ili njegovog zamenika (član 360), postoji kada vrednost stečene imovinske koristi prelazi 1,5 miliona dinara (približno 12.500 evra), sa zaprećenom kaznom zatvora od 2 do 12 godina. Osnovni oblik ovog krivičnog dela može dovesti do izricanja zatvorske kazne od 6 meseci do pet godina, a teži oblik (nezakonita korist u iznosu od preko 450.000 dinara (približno 4.000 €) od jedne do osam godina. Međutim, čak i ako krivičnim delom bude pribavljena znatno veća korist (npr. 2 miliona evra), izvršilac ne može biti strože kažnjen. Slično tome, pet godina zatvora je najstroža moguća kazna za zloupotrebu službenog položaja koja je izvršiocu pribavila malu korist, bez obzira na to što je istovremeno naneta ozbiljna šteta budžetu ili pravima građana.

U mnogim slučajevima postoji problem da se krivično delo korupcije prepozna kao posebno štetno i da se u skladu s tim izrekne odgovarajuća kazna zato što je nemoguće u potpunosti utvrditi vrednost štete ili protivzakonite koristi. Koruptivno delo može u velikoj meri oštetiti budžet. Međutim, isto tako se može dogoditi da koruptivno delo nanese minimalnu štetu budžetu ili da donese malu korist velikom broju ljudi i firmi, pri čemu posledice nisu u potpunosti merljive u trenutku kada se preduzima krivično gonjenje. Na primer, tužba protiv bivšeg direktora Javnog preduzeća „Železnice Srbije“ i njegovih saradnika nedavno je okončana oslobađajućom presudom. Slučaj se zasnivao na optužbi za zloupotrebu službenog položaja i nanošenje štete javnom preduzeću kroz nabavku šest dizel električnih lokomotiva u vrednosti 1,2 miliona evra od „Slovenačkih železnica“ i 10 dizel vozila od „Švedskih

železnica“. U okviru iznosa moguće štete nije bilo obuhvaćeno pitanje troškova koji mogu nastati zato što su kupljene korišćene lokomotive, čija je tehnička ispravnost bila sumnjiva.

INSTITUCIONALNI OKVIR SUDSTVA I ORGANA KRIVIČNOG GONJENJA

Specijalizovana tela za suzbijanje organizovanog kriminala

Tužilaštvo za organizovani kriminal aktivno je od 2003. godine. Njegove nadležnosti i aktivnosti regulisane su Zakonom o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, koji je prvi put usvojen 2002. godine. Važeća verzija ovog zakona usvojena je 2016. godine i poslednji put je izmenjena 2018. godine. Načelnika Službe za borbu protiv organizovanog kriminala pri Ministarstvu unutrašnjih poslova imenuje ministar, na predlog TOK-a.⁵⁰ Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK) podnosi optužne akte Posebnom odeljenju Višeg suda u Beogradu. TOK se bavi najtežim slučajevima finansijskog kriminala, krivičnih dela protiv službene dužnosti i krivičnih dela sa elementima korupcije.⁵¹ Njim upravlja tužilac koji je imenovan u skladu propisima koji uređuju rad tužilaštava.

Kandidati za radna mesta u TOK-u treba da imaju iskustvo i znanje o organizovanom kriminalu i korupciji.⁵² Predsednika Posebnog odeljenja Višeg suda u Beogradu imenuje predsednik tog suda na period od četiri godine između sudija raspoređenih u to odeljenje. Sudije se raspoređuju u Posebno odeljenje na šest godina, uz njihovu pismenu saglasnost. Visoki savet sudstva može, izuzetno, odlučiti da uputi i druge sudije u Posebno odeljenje za isti period. Predmete u drugom stepenu razmatra Posebno odeljenje Apelacionog suda u Beogradu, a postupak imenovanja

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., str. 22

⁴⁴ Ibid., str. 23

⁴⁵ Ibid., str. 24

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid., str. 25

⁴⁸ Ibid., str. 27

⁴⁹ Ibid., str. 28

⁵⁰ Ibid., član 6

⁵¹ Strategija istraga finansijskog kriminala za period 2015 do 2016, Predlog, str. 7, <https://mpravde.gov.rs/en/vest/8554/financial-investigation-strategy-for-the-period-from-2015-through-2016-proposal.php>

⁵² Zakon o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, član 5.

sudija u to odeljenje je sličan kao i u Višem sudu.⁵³ Plate i druge pogodnosti za zaposlene u posebnim odeljenjima u TOK-u i sudovima (ali ne i u posebnim policijskim odeljenjima) su stimulativne (najmanje dvostruka plata i povećanje radnog staža za jednu trećinu). Predviđeno je da se zakonska pravila razrade aktom Vlade⁵⁴, koji još nije usvojen. TOK takođe može da osnuje službu za finansijsku forenziku.⁵⁵

Sudovi i sudije

Institucionalni aranžmani za pravosuđe predstavljeni su u Aneksu ovog Izveštaja.

Izveštaj o napretku EU navodi da aktuelni ustavni i zakonodavni okvir ostavlja prostor za neprimeren politički uticaj na nezavisnost sudstva.⁵⁶ Potrebni su ustavni amandmani koji će unaprediti sastav i način izbora članova dva veća (Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca) i omogućiti sudsko preispitivanje odluka o razrešenju. To bi ojačalo nezavisnost, reprezentativnost, a time i legitimitet ovih tela.⁵⁷ Izveštaj EU i Saveta Evrope napominje da je trenutni okvir „onaj u kojem je imenovanje i unapređenje ... politizovano ... što rezultira ozbiljnom pretnjom neopodno nezavisnosti i nepristrasnosti obe grane“. To stvara rizik od neželjenog uticaja na ponašanje sudija, bilo direktno ili u obliku preventivnog opreza u radu sa slučajevima koji pogađaju interese političara ili onih čije interese žele da zaštite.⁵⁸ Zbog toga je u Prelaznom izveštaju o usklađenosti za Srbiju (2019) GRECO istakao da „nije došlo do promene u institucionalnom uređenju Visokog saveta sudstva (VSS) i

da su zabrinutosti izražene u Izveštaju o evaluaciji i dalje validne“.⁵⁹ Kao rezultat ove zabrinutosti, GRECO je preporučio promenu sastava Visokog saveta sudstva i isključivanje Narodne skupštine iz izbora članova Saveta; osiguravanje da najmanje polovina članova Saveta budu sudije koje biraju njihove kolege; i ukidanje članstva po službenoj dužnosti predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti (Preporuka IV).⁶⁰ Iako je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine zabeležila da je Ustav potrebno izmeniti radi sprovođenja ovih preporuka, rokovi nisu poštovani.⁶¹ Nova Nacionalna strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine konstatuje da je „... proces izmena ustavnog okvira u oblasti pravosuđa... u prethodnom periodu započet...“, i predviđa da će „njegovo okončanje i adekvatno sprovođenje predstavljati najveći izazov nove Strategije“.⁶² Poslednji pregled GRECO-a (oktobar 2020) ocenjuje nivo usaglašenosti sa preporukama u Srbiji kao „načelno nezadovoljavajući“.⁶³

Tužioci

Prema izveštaju EU i Saveta Evrope, pravni okvir za imenovanje „predstavlja ozbiljnu pretnju nezavisnosti i nepristrasnosti tužilaštva“.⁶⁴ Nacionalna strategija reforme pravosuđa i akcioni planovi za njeno sprovođenje predviđaju nezavisno funkcionisanje Državnog veća tužilaca. Pokazatelj bi bio „pravno ojačana nezavisnost i nadležnosti Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca“. Nezavisno funkcionisanje treba postići ustavnim promenama, tako da se ustavni okvir menja „u

pravcu isključivanja Narodne skupštine iz procesa imenovanja predsednika sudova, sudija, javnih tužilaca / zamenika javnih tužilaca i članova Visokog saveta sudstva i Državno veće tužilaca; promene u sastavu Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca koje imaju za cilj isključivanje predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz članstva u ovim telima.“⁶⁵

U svom Prelaznom izveštaju o usklađenosti za Srbiju (2019), GRECO je istakao da nacrt ustavnih amandmana „ne ispunjava zahteve iz preporuka i ispunjavanja obaveza Vlade kako je navedeno“.⁶⁶ Drugi izveštaj usklađenosti Republike Srbije sa GRECO preporukama navodi „da bi nacrt amandmana na Ustav značajno poboljšao postojeće stanje sastava DVT-a ali želi da naglasi potrebu da se Narodna skupština isključi iz celokupnog procesa izbora članova DVT-a i da se isključe članovi izvršne vlasti po službenoj dužnosti iz DVT-a, što do sada nije planirano“.⁶⁷

Kao rezultat toga, GRECO je dalje preporučio promenu sastava Državnog veća tužilaca, posebno isključivanjem Narodne skupštine iz izbora članova Veća; osiguravanje da znatan deo članova čine tužioci koje biraju njihovi kolege; i ukidanje članstva po službenoj dužnosti predstavnika izvršne i zakonodavne vlasti.⁶⁸ Rokovi za ustavne promene propisani Akcionim planom za Poglavlje 23 nisu poštovani⁶⁹, a Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa IV kvartal 2021. godine kao krajnji rok za okončanje postupka za promenu Ustava u delu koji se tiče pravosuđa.⁷⁰

Institucionalni aranžmani za tužioce detaljno su predstavljeni u Aneksu ovog izveštaja.



Policija

U Ministarstvu unutrašnjih poslova, u okviru Uprave kriminalističke policije postoji Služba za borbu protiv organizovanog kriminala. Jedna od organizacionih jedinica ove službe je Jedinica za finansijski organizovani kriminal, a u okviru nje - Odeljenje za suzbijanje korupcije.⁷¹ Sve policijske uprave u Republici Srbiji imaju odeljenje za borbu protiv korupcije.⁷² Korupcija do koje dođe unutar same policije je u nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole MUP-a. Ovaj sektor je direktno podređen ministru, a ne direktoru policije.⁷³

Suzbijanje korupcije je nesumnjivo u nadležnosti pomenutih policijskih jedinica. Međutim, neke od istraga korupcije u postupku privatizacije, posebno tokom 2013.

⁵³ Ibid., članovi 7 i 8

⁵⁴ Ibid., članovi 11 i 12

⁵⁵ Ibid., član 19

⁵⁶ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, str. 75

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ "Procena rizika od lošeg ponašanja i korupcije u srpskom pravosuđu i tužilaštvu", Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope Jačanje kapaciteta za sprovođenje zakona i pravosuđe u borbi protiv korupcije u Srbiji, april 2014

⁵⁹ [https://www.mpravde.gov.rs/files/GrecoRC4\(2019\)5-Final-eng-Serbia_Interim.pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/GrecoRC4(2019)5-Final-eng-Serbia_Interim.pdf), str. 6

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Revidirani Akcioni Plan za Poglavlje 23, www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revirirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php, str. 14

⁶² Nacionalna strategija razvoja pravosuđa za period 2020-2025. godine, <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachment-s/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D1%92%D0%B0%202020-2025.pdf>, str. 4

⁶³ Greco (2020) 12 86. Plenarni sastanak GRECO-a (Strazbur | KUDO (online), 26. do 29. oktobra 2020), Odluke, str. 4, <https://rm.coe.int/decisions-greco-86/1680a0427c>

⁶⁴ Ibid., str. 95

⁶⁵ Ibid., str. 96

⁶⁶ [https://www.mpravde.gov.rs/files/GrecoRC4\(2019\)5-Final-eng-Serbia_Interim.pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/GrecoRC4(2019)5-Final-eng-Serbia_Interim.pdf), str. 13

⁶⁷ <https://www.mpravde.gov.rs/files/%D0%94%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D1%83%D1%81%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%92%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%20-%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B8%D1%88%D1%98%D0%B5%D0%BD%20%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D1%98%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%2026.%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%202020.pdf>, str. 10

⁶⁸ Ibid., str. 12

⁶⁹ Revidirani Akcioni Plan za Poglavlje 23, www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revirirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php, str. 14

⁷⁰ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

⁷¹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, str. 131

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

godine, vodile su pravno neregulisane „radne grupe“. One su delovale pod nejasnim lancem komandovanja koji je uključivao Savet za nacionalnu bezbednosti i Biro za koordinaciju rada službi bezbednosti. To telo je inače nadležno za pitanja nacionalne bezbednosti. Sekretar tog tela bio je potpredsednik Vlade (u periodu od 2014. do 2016. godine), a ujedno i šef vladajuće stranke.⁷⁴

Problemi u vezi sa institucionalnim aranžmanima

Organizacioni i proceduralni problemi mogu uticati na učinak institucija zaduženih za suzbijanje korupcije. Većina slučajeva korupcije na visokom nivou procesuirala se u okviru tela koja su zadužena za borbu protiv organizovanog kriminala. Prvi problem institucionalnog uređenja jeste to što je isto tužilaštvo zaduženo i za korupciju i za druge vrste teških krivičnih dela (poput terorizma i organizovanog kriminala). To otežava procenu učinka TOK u oblasti borbe protiv korupcije. Štaviše, svako povećanje broja drugih teških krivičnih dela kojima ovo tužilaštvo mora da se bavi, negativno se odražava na mogućnost TOK da rešava slučajeve korupcije. Slični razlozi za zabrinutost postoje i kada je reč o posebnim odeljenjima policije i sudova.

Kada je reč o ostalim tužilaštvima, organizacioni problem predstavlja činjenica da Državno veće tužilaca ne bira kandidate za Posebna odeljenja Višeg javnog tužilaštva za borbu protiv korupcije, iako je, s druge strane, prema važećem pravnom okviru, Veće ključno u određivanju liste kandidata za tužilačke funkcije.⁷⁵ Zamenike javnog tužioca za rad u Posebnom odeljenju raspoređuje javni tužilac Višeg

javnog tužilaštva u kome je formirano Posebno odeljenje.⁷⁶ Zamenici javnog tužioca mogu biti raspoređeni na rad u Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije i bez njihove pismene saglasnosti, dok Viši sud, u sličnim situacijama, mora dobiti pismenu saglasnost sudije.⁷⁷

U skladu sa članom 63. Zakona o javnom tužilaštvu, zamenici javnog tužioca upućuju se u drugo javno tužilaštvo na period od najviše godinu dana. Jedna godina je kratak period za bavljenje krivičnim predmetima koji imaju koruptivni element.⁷⁸ Štaviše, zamenici tužioca mogu biti vraćeni u svoja tužilaštva bez obrazloženja, tako da trajnost položaja nije zagarantovana. To je jedan od mogućih načina uticaja na tužioce kada rade na „politički osetljivim“ slučajevima.⁷⁹ Dalje, mesta zamenika koji su upućeni u Posebna odeljenja ostaju upražnjena u tužilaštvima iz kojih su upućeni, pa prema postojećoj sistematizaciji, oni zauzimaju dve pozicije.⁸⁰ Zamenici javnih tužilaca iz Viših javnih tužilaštava pokazali su vrlo mali interes da se prijave za ove funkcije, jer za rad u antikorupcijskim posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava ne postoji stimulatívna zarada, kao u slučaju Tužilaštva za organizovani kriminal. S druge strane, zbog mogućnosti ostvarivanja veće zarade, interesovanje zamenika iz osnovnih javnih tužilaštava bilo je daleko veće.⁸¹ Radom svih Posebnih odeljenja koordinira Tužilaštvo za organizovani kriminal, iako ona funkcionišu kao deo viših javnih tužilaštava. Zakon ne propisuje ovlašćenja koordinatora, ali propisuje obavezne sastanke sa predsednicima Posebnih odeljenja najmanje jednom mesečno. Do sada je uloga koordinatora bila samo savetodavne prirode.⁸²

Zapošljavanje finansijskih forenzičara

nailazi na probleme, jer oni imaju status državnih službenika. Uzimajući u obzir odredbe Zakona o platama državnih službenika i nameštenika, zarade finansijskih forenzičara nisu konkurentne na tržištu. Plate nisu dovoljno visoke da bi stručnjaci sa stečenim znanjem, radnim iskustvom i specijalizovanom obukom, prihvatili da se bave finansijskom forenzikom u tužilaštvu.⁸³ Sva Posebna odeljenja započela su rad sa manjim brojem zamenika javnih tužilaca u odnosu na broj koji je naveden u aktu o sistematizaciji.⁸⁴

Prva sistematizacija predviđala je da Posebno odeljenje Višeg javnog tužilaštva u Beogradu ima 25 zamenika, a ono je počelo da radi sa 16; Posebno odeljenje Višeg javnog tužilaštva u Kraljevu trebalo je da ima 15 zamenika, a počelo je da radi sa 8; niško Posebno odeljenje trebalo je da ima 15 zamenika, a započelo je rad sa 9; dok je novosadsko Posebno odeljenje trebalo da ima 20 zamenika a započelo je sa 10.⁸⁵ U takvim okolnostima, broj zaposlenih u Posebnim odeljenjima bio je nesrazmeran obimu posla, što je stvaralo prepreke za postizanje blagovremenosti i uspešnu borbu protiv korupcije.⁸⁶ U jednoj zanimljivoj situaciji, zamenik Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije primio je više KT predmeta⁸⁷ nego što celo Više javno tužilaštvo u kojem je on zaposlen ima KT predmeta u radu.⁸⁸

Pored toga, postoje i različiti proceduralni problemi. Nadležnosti Posebnih ode-

ljenja za suzbijanje korupcije Viših javnih tužilaštava (i organizacionih jedinica za suzbijanje korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao i Posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije Viših sudova) su „negativno“ utvrđene⁸⁹ - kada za isto krivično delo ne postoji nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal.⁹⁰ Pored toga, Posebna odeljenja za suzbijanje korupcije zadužena su za mnoga krivična dela koja nemaju element korupcije.⁹¹ Posebna odeljenja opterećena su radom na velikom broju lakših krivičnih dela ili najblažih oblika krivičnih dela. Istovremeno, od njih se očekuje da postignu rezultate u težim slučajevima korupcije.⁹² Stvarna nadležnost stoga nalaže da Posebna odeljenja za suzbijanje korupcije bude bliže povezana sa Tužilaštvom za organizovani kriminal nego sa Višim javnim tužilaštvom u kome je osnovano Posebno odeljenje.⁹³

Zakon o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije ne propisuje precizno i u skladu sa Zakonom o policiji ko vrši policijske aktivnosti u borbi protiv krivičnih dela korupcije.⁹⁴

Operativna autonomija kriminalističke policije nije osigurana u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova.⁹⁵ Policija o svom postupanju prvo izveštava Ministarstvo, a tek nakon toga tužioca. Za sve sporne predmete koji se odnose na visoko pozicionirane pripadnike političkog establišmenta traži se dozvola za postupanje od

⁷⁴ <https://www.astra.rs/wp-content/uploads/2017/11/PrEUgovor-FINAL-REPORT-8-May.pdf>, str. 17-18 i ranije prEUgovor ALARM izveštaji

⁷⁵ https://uts.photovisual.org/images/2019/represivne_mere_u_borbi_protiv_korupcije_2.pdf, str. 112

⁷⁶ Ibid., str. 12

⁷⁷ Ibid., str. 13

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Jedna od ilustracija ovoga je slučaj bivšeg narodnog poslanika i sadašnjeg ministra za inovacije N. Popovića. Posebno odeljenje za korupciju Višeg javnog tužilaštva u Beogradu nije iniciralo istragu protiv ministra zbog sumnje za proneveru u toku privatizacije preduzeća „Minel transformatori“, iako je Agencija za borbu protiv korupcije, koja je podnela krivičnu prijavu, vršila pritisak na tužioce da istraže ovaj slučaj. <https://www.krik.rs/i-dalje-bez-istrage-protiv-popovica-u-slucaju-minel/>

⁸⁰ https://uts.photovisual.org/images/2019/represivne_mere_u_borbi_protiv_korupcije_2.pdf, str. 38

⁸¹ Ibid., str. 12

⁸² Ibid., str. 28

⁸³ Ibid., str. 14

⁸⁴ Ibid., str. 26

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid., str. 27

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Generalno, odredbe o nadležnosti nisu najbolji primer nomotehnike. Dakle, član 2. Zakona, pod naslovom „Krivična dela na koja se zakon primenjuje“, uključuje organizovani kriminal, krivično delo ubistva predstavnika najviših državnih organa, krivična dela protiv službene dužnosti, krivično delo davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, krivična dela protiv privrede i druga slična krivična dela. Član 3, pod naslovom „Krivična dela kojima se bave državni organi odgovorni za suzbijanje organizovanog kriminala i terorizma“, propisuje da državni organi odgovorni za suzbijanje organizovanog kriminala i terorizma deluju u slučajevima organizovanog kriminala, ubistva predstavnika najviših državnih organa i oružana pobuna, terorizam i slična krivična dela, kao i krivična dela protiv službene dužnosti kada je okrivljeni, odnosno lice kome se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili imenovanja od strane Narodne skupštine, predsednika, vlade, opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca, optužen je za krivično delo u kome vrednost imovinske koristi prelazi 200 miliona dinara (oko 1,7 miliona evra), odnosno vrednost javne nabavke premašuje 800 miliona dinara (6,8 miliona evra), kao i za krivično delo pranje novca. Članom 13. Zakona je samo propisano to da su posebna odeljenja Viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije nadležna za postupanje u slučajevima krivičnih dela iz člana 2. zakona, osim za krivična dela iz člana 3. Zakona (to jest, onda kada je nadležno Tužilaštvo za organizovani kriminal).

⁹⁰ https://uts.photovisual.org/images/2019/represivne_mere_u_borbi_protiv_korupcije_2.pdf, str. 74

⁹¹ Ibid., str. 21

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid., str. 20

⁹⁴ Ibid., str. 108

⁹⁵ Ibid., str. 40

Ministarstva.⁹⁶ Tužilac nema ovlašćenja u odnosu na policiju i ruke su mu vezane.

Primer problema koji se može pojaviti usled opisanih činilaca je slučaj bivšeg narodnog poslanika i ministra čija je firma u procesu privatizacije kupila fabriku „Minel Transformatori“. Tužilaštvo je odgađalo otvaranje istrage o ovom slučaju navodne povrede privatizacionog ugovora gotovo sedam godina, uprkos insistiranju Agencije za borbu protiv korupcije. Agencija je uvek dobijala isti odgovor iz tužilaštva: kriva je policija. Više tužilaštvo nije reagovalo skoro godinu dana. U novembru 2016. godine konačno je stigao odgovor: policija nije obezbedila dovoljno dokaza.⁹⁷

Dakle, jedan od od problema u borbi protiv korupcije je taj što policija ima dva „gospodara“: tužioca i njihovog neposrednog pretpostavljenog. Ovlašćenja tužioca nad policijom ograničena su zakonskim odredbama koja predviđaju da tužilac za nepostupanje policijskog službenika može da predloži vođenje disciplinskog postupka i ništa više. Stoga je realno očekivati da će policajac uvek slušati neposrednog pretpostavljenog, a ne tužioca. To nosi potencijalno velike opasnosti od korupcije, jer policija pre može biti pod direktnim političkim uticajem, dok je tužilaštvo samostalni državni organ.⁹⁸ U praksi, javni tužilac ne može u potpunosti vršiti vodeću ulogu u krivičnim istragama iako je formalno nadređen policiji. Nbrojeni su slučajevi u kojima policija nije reagovala na naredbe tužilaštva,⁹⁹ ponekad čak i nakon više od godinu dana.¹⁰⁰ Što se tiče saradnje sa nadležnim sudom, policijski službenici nemaju direktnu saradnju, osim posredno preko nadležnih tužilaštava, u postupku podnošenje inicijativa za donošenje naredbi dokaznih radnji.¹⁰¹

Poslednjih godina zabeležen je značajan

porast broja predmeta u kojima se primenjuje princip oportuniteta. Reč je o slučajevima kada javni tužilac odluči da odloži ili ne pokrene krivično gonjenje, pod uslovima predviđenim zakonom.¹⁰²

Poslednji problem koji ćemo pomenuti je nedostatak čvrste veze između tužilaca i prekršajnih sudova. To može dovesti do primene pravila ne bis in idem, odnosno nemogućnosti krivičnog gonjenja i kažnjavanja za koruptivne radnje. Krajem septembra 2020. godine, Posebno odeljenje za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala Višeg suda u Beogradu odbacilo je optužnicu protiv potpredsednika opozicione Narodne stranke Borislava Novakovića, bivšeg gradonačelnika Novog Sada i bivšeg direktora Javnog preduzeća Zavod za izgradnju grada. Sud se pozvao na pravno načelo da se za isto delo ne može dva puta optužiti (ne bis in idem).¹⁰³ Više javno tužilaštvo u Beogradu pokrenulo je postupak protiv Novakovića zbog zloupotrebe službenog položaja tokom izgradnje Bulevara Evrope u Novom Sadu od 2009. do 2011. godine, ali je postupak obustavljen jer je o istoj stvari već odlučivao.¹⁰⁴

Identifikacija slučajeva korupcije

U javnosti se kao glavni problemi za gonjenje korupcije uočavaju sporost postupaka i blage kazne. Nema sumnje da su ovi problemi itekako prisutni. Ipak, ne može se sa sigurnošću zaključiti da su dugo trajanje postupaka i blaga kaznena politika u ovoj oblasti značajno više zastupljeni nego kod drugih krivičnih predmeta.¹⁰⁵

Dugo trajanje sudskih postupaka je uobičajeno u visoko osetljivim slučajevima, koji uključuju političare i državne funkcionere. Na primer, u već opisanom slučaju

gde se sumnjalo na zloupotrebe u preduzeću „Železnice Srbije“, prvostepena presuda je izrečena aprila 2013. Sporne nabavke su, međutim izvršene još u periodu između 2004. i 2006. godine. U julu 2015. godine Apelacioni sud je naložio ponavljanje postupka, da bi u martu 2019. godine, Viši sud u Beogradu je optužene oslobodio optužbi.¹⁰⁶

Krivično gonjenje korupcije je značajno ubrzano uvođenjem sporazuma o priznanju krivice i uspostavljanjem posebnih antikorupcijskih jedinica u okviru četiri Viša



javna tužilaštva.¹⁰⁷ Na primer, statistika iz januara 2019. godine je pokazala da je od početka rada Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije Višeg suda u Novom Sadu osuđeno 126 osoba: izrečeno je 14 zatvorskih, 56 uslovnih i 8 novčanih kazni, dok je čak 48 ljudi sklopilo sporazum o priznanju krivice.¹⁰⁸ Pored toga, podaci pokazuju da je odbačena većina krivičnih prijava koje je Agencija za sprečavanje korupcije podnela tužilaštvima, dok su u drugim slučajevima tužilaštva zaključila sporazum o priznanju krivice ili primenila takozvani oportunitet krivičnog gonjenja (tužilac može odlučiti da neće goniti slučaj ako okrivljeni prizna delo i pristaje da donira nešto novca u dobrotvorne svrhe, na primer).¹⁰⁹ Primitno je da je veliki broj optužbi bio povezan sa korupcijom u zdravstvu.¹¹⁰

U fazi prijavljivanja i istrage korupcije postoji ozbiljan problem. Za krivična dela korupcije karakteristična je izuzetno visoka „tamna ili skrivena figura zločina“, što znači da je broj osuđujućih presuda za koruptivna krivična dela daleko manji od broja počinjenih krivičnih dela (bela figura zločina) ili procesuiranih dela (siva figura zločina).

Sudeći prema svim relevantnim istraživanjima javnog mnjenja kojima se meri stvarno iskustvo građana sa korupcijom (a ne samo percepcija njene pojave), manje od 1% slučajeva podmićivanja se prijavljuje. Ankete redovno pokazuju da je broj građana koji su učestvovali u sitnoj korupciji davanjem mita tokom posmatranog perioda (godinu dana ili kraće) blizu 10%. Na primer, istraživanje¹¹¹ sprovedeno u novembru 2019. godine, pokazalo je da je 12% građana koji su tokom godine imali kontakt sa javnim institucijama sa popisa (što je 88% od ukupne punoletne populacije) dalo mito. S obzirom na to da u Srbiji ima približno 5,7 miliona punoletnih građana

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ www.krik.rs/ministar-popovic-imun-na-istragu-u-slucaju-minel/

⁹⁸ https://uts.photovisual.org/images/2019/represivne_mere_u_borbi_protiv_korupcije_2.pdf, str. 41

⁹⁹ Ibid., str. 112

¹⁰⁰ Ibid., str. 6

¹⁰¹ Ibid., str. 64

¹⁰² Ibid., str. 137

¹⁰³ <http://rs.n1info.com/Vesti/a653839/Specijalni-sud-odbio-optuznicu-protiv-Borislava-Novakovica.html>

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 5

¹⁰⁶ <http://rs.n1info.com/Vesti/a467347/Milanko-Sarancic-i-saradnici-oslobodjeni-optuzbi-za-zloupotrebe-u-Zeleznici.html>

¹⁰⁷ Godišnji izveštaj Republičkog javnog tužilaštva za 2019. godinu, www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf

¹⁰⁸ www.mojnovisad.com/vesti/novi-sad-u-prosloj-godini-126-osudjenih-za-korupciju-id26028.html

¹⁰⁹ <https://europeanwesternbalkans.rs/borba-protiv-korupcije-ko-ce-biti-kaznjen/>

¹¹⁰ www.novosti.rs/vesti/hronika/910165/pritvor-direktoru-malih-pcelica-vecina-osumnjicjenih-sklopila-sporazum-priznanju-krivice-detalji-mogu-biti-saopsteni, <https://www.danas.rs/drustvo/vma-uhapsen-nacelnik-nefrologije-zbog-primanja-mita/>, <https://niskevesti.rs/korupcija-farmaceuti-priznali-davanje-mita-lekarima/>

¹¹¹ www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2020/01/USAID-GAI-Izve%C5%A1taj-sa-istra%C5%BEivanja-javnog-mnjenja-Odnos-gra%C4%91ana-Srbije-prema-korupciji-Decembar-2019.pdf

na¹¹², broj slučajeva davanja mita mogao bi se proceniti na preko pola miliona godišnje. Međutim, u godišnjem izveštaju Republičkog javnog tužilaštva navodi se da je prijavljeno samo 152 krivičnih dela primanja mita, 260 davanja mita i 2.169 slučajeva zloupotrebe službenog položaja.¹¹³

Prema optužnicama koje smo prikupili od Tužilaštva za organizovani kriminal, broj optužnica za krivična dela korupcije kod kojih je protivpravna imovinska korist bila utvrđena na preko 1,5 miliona dinara (oko 12.000 evra) je zanemarljiv. To ne znači da takve koristi nije bilo, ali u većini optužnih akata tačna vrednost protivpravne dobiti nije mogla da se odredi.

Važeći Zakonik o krivičnom postupku uveo je tužilačku istragu, koja javnom tužilaštvu daje vodeću ulogu u pribavljanju dokaza i njihovom izvođenju na sudu.¹¹⁴ Pojedinačne odluke o tome da li će goniti krivično delo isključivo donosi tužilac.¹¹⁵ Javni tužilac preduzima aktivnosti neposredno ili preko svog zamenika, a u postupcima za krivično delo za koje je predviđena kazna zatvora do pet godina i preko saradnika tužilaštva.¹¹⁶ Javni tužilac rukovodi predistražnim postupkom. Krivične prijave u predistražnom postupku podnose se nadležnom javnom tužiocu.¹¹⁷ Državni organi, organizacije i institucije, pravna i fizička lica prijavljuju krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obavestena ili za njih saznaju na drugi način, pod uslovima predviđenim zakonom ili drugim propisima.¹¹⁸ Krivični zakonik predviđa u kom slučaju neprijavlivanje krivičnog dela predstavlja krivično delo.¹¹⁹

Ako je krivična prijava podneta policiji, nadležnom javnom tužiocu ili sudu, oni će prijavu primiti i odmah dostaviti nad-

ležnom javnom tužiocu.¹²⁰ Najveći broj krivičnih prijava podnosi policija, zatim oštećeni, pa potom drugi državni organi. Najmanji je udeo predmeta koje je neposredno pokrenulo javno tužilaštvo. Podaci o malom broju krivičnih predmeta koje je pokrenulo javno tužilaštvo ukazuju na opterećenost ovih organa, ali bi se mogli povezati i sa procenama Evropske komisije o potrebi snažnijeg proaktivnog pristupa u otkrivanju i gonjenju korupcije.¹²¹ Krivične prijave mogu se podneti pismenim putem, usmeno ili na drugi način. Ako se krivična prijava podnese usmeno, o njoj će se sačiniti zapisnik i njen podnosilac će biti upozoren na posledice lažnog prijavljivanja. Ako je prijava podneta telefonom ili na neki drugi način, o tome se sačinjava službena beleška. Ako je prijava poslata elektronskom poštom, sačuvaće se na odgovarajućem nosaču podataka i odštampati.¹²²

Iako postoje zakonske mogućnosti za efikasno krivično gonjenje korupcije, uključujući primenu posebnih istražnih tehnika, one se ne koriste dovoljno.¹²³ Prema poslednjem godišnjem izveštaju tužilaštva, oni su tokom 2019. godine proaktivno istražili 28 slučajeva zloupotrebe službenog položaja, 6 slučajeva trgovine uticajem, 23 slučaja primanja mita i 10 davanja mita.¹²⁴

Izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku iz 2009. godine omogućile su korišćenje posebnih tehnika i mera za dokazivanje pojedinih krivičnih dela korupcije. Ova mogućnost je ranije bila dostupna samo u predmetima sa elementom organizovanog kriminala.¹²⁵ Međutim, ove metode se retko koriste u istrazi korupcije (na primer, samo pet puta za krivično delo

primanja mita u 2019. godini).¹²⁶

Zakonik predviđa „posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela” i posebna pravila postupka za takva dela. Posebne dokazne radnje mogu se naložiti ako se korišćenjem drugih posebnih dokaznih radnji ne mogu prikupiti dokazi za krivično gonjenje ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano.¹²⁷ Predlog za preduzimanje posebnih dokaznih radnji i odluka o predlogu su poverljivi.¹²⁸

Mere obuhvataju nadzor i snimanje komunikacije, tajno praćenje i snimanje osumnjičenog, pretragu računarskih podataka, kontrolisanu isporuku, prikriivenog islednika (kao odgovor na obrazloženi zahtev tužioca, sud može utvrditi umešanost), pružanje simuliranih poslovnih usluga i zaključivanje simuliranih pravnih poslova.¹²⁹ Mere sprovode policijski službenici Službe za specijalne istražne metode u Upravi kriminalističke policije.¹³⁰ Zakonik o krivičnom postupku uveo je 2012. godine nove mere, kao što je sporazum o priznanju krivice koji povećava efikasnost rada tužioca, a samim tim i gonjenje korupcije.¹³¹

U Izveštajima o napretku EU već godinama se zahteva da tužioci budu aktivniji u otkrivanju korupcije, a to je bilo predviđeno i u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije (2013–2018)¹³² i Akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 integracije u EU. Međutim, tužilaštvo ponekad zavisi od drugih institucija i tela, od kojih treba da dobije tražene informacije.¹³³ Da bi rešila ovaj problem, tužilaštva su potpisala memorandume o saradnji sa drugim institucijama i uspostavila su “kontakt tačke”.¹³⁴ Koncept je dalje institucionalizovan

na osnovu mera predviđenih Strategijom finansijskih istraga od 2015. do 2016. Mreža službenika za vezu uspostavljena je na osnovu ove Strategije i naknadnih promena u zakonima. U 13 državnih organa je određeno najmanje dvoje takvih službenika. Svi oni su završili specijalizovanu obuku za rad u multidisciplinarnim timovima sa javnim tužiocima. Zakon pruža i mogućnost uspostavljanja radnih grupa koje rade na najsloženijim slučajevima korupcije.¹³⁵

Pored bolje saradnje između organa koji imaju informacije o kršenju zakona, policije i tužilaštva, Zakon o zaštiti uzbunjivača¹³⁶ nastoji da podstakne više ljudi koji znaju za nezakonite radnje da to prijave, kako bi državni organi mogli postupiti u skladu sa tim prijavama. Kada je Zakon usvojen, propuštena je prilika da se u njega ugrade neki mehanizmi koji bi mogli dovesti do prijavljivanja većeg broja slučajeva. To uključuje nagrade za uzbunjivače čije prijave dovedu do ostvarivanja javnih prihoda, pružanje garancije za zaštitu od odmazde uzbunjivačima koji prethodno nisu bili u radnopravnom ili drugom odnosu sa institucijom u kojoj je došlo do kršenja zakona i oslobađanje od odgovornosti uzbunjivača koji obelodane podatke koji su označeni kao tajni.¹³⁷ EU je takođe identifikovala faktore, poput jačanja poverenja u institucije, kao neophodne da bi se obezbedila zaštita uzbunjivača u slučajevima korupcije na visokom nivou. „Izveštaje uzbunjivača treba istražiti u skladu sa zakonom” – podseća EK.¹³⁸ U poslednjem izveštaju, EK je takođe navela da Srbija treba da uskladi propise o zaštiti uzbunjivača sa nedavno usvojenom direktivom EU. Ponovila je i potrebu za istragom slučajeva potencijalne korupcije koju su pokrenuli

¹¹² <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G202017013.pdf>

¹¹³ Zakonitost u 2019, str. 98–108, www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf

¹¹⁴ www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2015/02/1421664191_GS_jacanje-pravosudja-WEB.pdf

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ www.cepris.org/wp-content/uploads/2017/12/FINALNA-VERZIJA.pdf

¹¹⁸ Zakonik o krivičnom postupku, čl. 280

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ www.cepris.org/wp-content/uploads/2017/12/FINALNA-VERZIJA.pdf

¹²¹ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 32

¹²² www.cepris.org/wp-content/uploads/2017/12/FINALNA-VERZIJA.pdf

¹²³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, str. 105

¹²⁴ www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf

¹²⁵ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 37

¹²⁶ www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf

¹²⁷ https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Publikace_srbisky.pdf, str. 35

¹²⁸ Ibid., str. 33

¹²⁹ Ibid., str. 33–39

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, str. 106

¹³² Ibid., str. 105

¹³³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, str. 98

¹³⁴ www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2015/02/1421664191_GS_jacanje-pravosudja-WEB.pdf

¹³⁵ Revidirani Akcioni Plan za Poglavlje 23, str. 135 and 136, www.mpravde.gov.rs/files/Revised%20AP23.docx

¹³⁶ www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html

¹³⁷ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 9

¹³⁸ www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Non_paper_Ch_23_24_June_2020.pdf, str. 9

uzbunjivači i direktno imenovala jedan takav slučaj (Krušik).¹³⁹

Problemi u vezi sa identifikovanjem slučajeva korupcije

Kada drugi državni organi uoče da je počinjeno krivično delo, o tome moraju da obaveste javnog tužioca i da podnesu krivičnu prijavu. Međutim, ako ti državni organi (npr. Državna revizorska institucija) uoče da je došlo do povrede neke procedure, oni obično neće znati da li je počinjeno krivično delo ili samo prekršaj, niti su ovlašćeni da sprovedu krivičnu istragu koja bi ih dovela do takvih saznanja. Drugi državni organi takođe nemaju utvrđenu obavezu da u slučaju nedoumica zatraže mišljenje javnih tužilaca, niti da tužiocu podnesu svoje nalaze za svaki predmet gde su utvrdili da je povređen neki propis, kako bi ovaj razmotio da li je počinjeno i krivično delo. Kada drugi državni organi ipak dostave dokumentaciju javnom tužiocu, ovaj nema jasno definisanu zakonsku obavezu da ta dokumenta razmotri, izuzev kada je reč o krivičnoj prijavi. Slično tome, javni tužioci mogu uzeti u razmatranje slučajeve moguće korupcije na osnovu podataka iz medija, ali nemaju jasno definisanu dužnost da to čine.

I Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji od 2013. do 2018. godine i trenutnom Akcionom planu za poglavlje 23 nedostaju konkretne mere o tome kako treba razvijati i sprovesti proces proaktivnih istraga. Takve mere bi mogle uključivati uvođenje obaveze da se proaktivne istrage o postojanju krivične odgovornosti pokrenu na osnovu izveštaja Državne revizorske institucije, Kancelarije za javne nabavke, budžetskih inspekcija, Agencije za sprečavanje korupcije, navoda objavljenih u medijima, identifikovanih obrazaca ko-

ruptivnog ponašanja itd.¹⁴⁰ Tužioci ne moraju čekati da drugi državni organi (poput Državne revizorske institucije) podnesu krivične prijave. Umesto toga, oni bi mogli samoinicijativno da ispitaju relevantne dokumente (poput revizije godišnjih finansijskih izveštaja) kako bi proverili da li postoje osnovi za krivično gonjenje.¹⁴¹ Trenutni planovi u ovoj oblasti ne uključuju uvođenje jasnijih i preciziranih dužnosti tužilaca u pogledu proaktivnosti. Oni opisuju samo obuku službenika za sprovođenje zakona o proaktivnom pristupu i posebnim istražnim tehnikama (Akcioni plan za poglavlje 23, mera 2.3.2.4.).

Još jedan problem u krivičnom gonjenju korupcije je taj što neke problematične odluke, koje mogu uključivati trgovinu uticajem ili zloupotrebu službene dužnosti, donose kolektivna tela (na primer Vlada Srbije ili nadzorni odbori javnih preduzeća). Ukoliko nema dokaza da je neko od članova tog tela primio mito, morala bi se dokazati odgovornost svih članova koji su učestvovali u donošenju sporne odluke, da bi se utvrdilo postojanje krivičnog dela. Ovaj problem nije tretiran kroz dosadašnje strateške akte i zakonodavne promene.¹⁴² Zanimljiv je u tom pogledu nedavni primer odluke Tužilaštva za organizovani kriminal da odbije krivičnu prijavu koju je jedan opozicioni narodni poslanik podneo protiv članice Vlade Srbije. Ministarka je u ime Vlade potpisala ugovor o zajedničkom ulaganju sa privatnim partnerom (koji je opozicioni poslanik smatrao štetnim i u suprotnosti sa zakonom) radi formiranja zajedničkog preduzeća "Beograd na vodi". Prema dostupnim informacijama, Tužilaštvo za organizovani kriminal je odbacilo ovu krivičnu prijavu, a prigovor njenog podnosioca je odbačen jer je zaključeno da nema svojstvo oštećenog. Osim ovog formalnog razloga za odbačaj prigovora, u medijima se mogao pročitati i jedan od mogućih razloga za odbačaj same krivične prijave, ali nije potpuno jasno da li je reč o direktnim navodima iz Tužilaštva ili



interpretaciji podnosioca prijave: "... da je Tužilaštvo zauzelo stav da državni funkcioneri ne mogu odgovarati jer su zaštićeni odlukama Vlade".¹⁴³

Slično tome, u nekim slučajevima kada je jasno da je javni funkcioner prekršio pravila postupaka ili doneo odluku na način koji škodi javnom interesu (na primer zaključio štetni ugovor), nije nedvosmisleno jasno da je zvaničnik ujedno počinio i krivično delo (kao što je zloupotreba službenog položaja). Da bi dokazao postojanje krivičnog dela, tužilac mora da ubedi sud da je postojala namera da se ostvari korist za samog funkcionera ili drugo lice. Generalno, tužiocima će biti lakše da pribave dokaze o kršenju zakona od strane neposrednog počinioca (poput državnog službenika), nego o licima koja su uticala na službenika da donese takvu odluku.

Sledeći problem istrage korupcije jeste taj što se posebne istražne tehnike ne mogu

primeniti na sve relevantne slučajeve korupcije, jer neki zvaničnici i neka dela nisu obuhvaćena u propisima koji daju takve nadležnosti.¹⁴⁴ Na primer, ove tehnike se ne mogu koristiti za ispitivanje davanja mita u vezi sa glasanjem, u slučajevima nezakonitog finansiranja kampanje ili namernog davanja lažnih podataka o imovini javnih funkcionera, jer ta krivična dela nisu navedena u relevantnoj odredbi Zakonika o krivičnom postupku (član 162).

Statistika pokazuje da javno tužilaštvo ne uspeva da procesuiru sve krivične prijave za koruptivna krivična dela istom brzinom kojom ih prima.¹⁴⁵ Broj nerešenih slučajeva iz prethodnih godina gotovo je jednak godišnjem prilivu.¹⁴⁶ Zaostatak je bio izuzetno visok u 2018. godini, jer javni tužioci nisu bili voljni da započnu krivično gonjenje dok su čekali reorganizaciju zakazanu za 1. mart te godine, koja je najavljena još 2016. Zaostatak je bio manji u 2019. godini.

¹³⁹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf, str. 27

¹⁴⁰ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>, str. 9

¹⁴¹ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>, str. 55

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8448-ko-ima-svojstvo-ostecenog-i-kako-utvrditi-odgovornost-clanova-kolektivnih-tela

¹⁴⁴ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>, str. 19

¹⁴⁵ Ibid., str. 32

¹⁴⁶ Ibid., str. 11

Izveštavanje o krivičnom gonjenju korupcije

Statistika o borbi protiv korupcije samo je delimično pouzdana, uporediva i transparentna. Vlada Srbije podnosi statističke izveštaje o optužnicama i presudama za korupciju Evropskoj komisiji, ali ne i svojim građanima. Javni tužioci i sudovi objavljuju samo godišnje izveštaje o aktivnostima, iako se neki izveštaji pripremaju i tromesečno. Ministarstvo unutrašnjih poslova objavljuje podatke o akcijama policije protiv učesnika u korupciji skupa sa podacima o učinocima drugih vrsta krivičnih dela, pre svega dela privrednog kriminala.¹⁴⁷

Još uvek nije jasno u kojoj meri su zakonodavne reforme iz 2016. godine (na snazi od marta 2018. godine¹⁴⁸) promenile stanje borbe protiv korupcije. Informacije o korupciji se javnosti predstavljaju na sličan način kao i informacije o drugim vrstama krivičnih dela, i poređenja se vrše samo u odnosu na prethodnu godinu. Na osnovu tih izveštaja nije moguće pratiti rezultate ostvarene primenom novouvedenih instrumenata za suzbijanje korupcije (kao što su udarne grupe, angažovanje finansijskih forenzičara i sprovođenje finansijskih istraga uporedo sa krivičnim istragama). Ipak, i na osnovu raspoloživih podataka, očigledno je da nije postignut napredak kada je reč o donošenju presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, niti dovoljan napredak kada je reč o ukupnom broju prijavljenih i istraženih slučajeva korupcije.

Kada ministar unutrašnjih poslova¹⁴⁹ ili predstavnici Ministarstva pravde¹⁵⁰ predstavljaju javnosti uspehe u borbi protiv korupcije, oni iznose statističke podatke na osnovu kojih je vrlo teško sagledati značaj

tih rezultata. Oni građanima saopštavaju informacije da je, na primer, policija u određenoj akciji uhapsila 43 osumnjičena ili da je u određenom periodu doneseno 400 presuda za slučajeve korupcije. Građani do kojih dopiru takve poruke nemaju sa čime da uporede ove podatke kako bi mogli da zaključe da li oni ukazuju na to da li je ostvaren napredak ili ne.

Srbija redovno dostavlja neke od statističkih podataka o borbi protiv korupcije Evropskoj komisiji. U nekim slučajevima se dešavalo da građani Srbije pojedine informacije saznaju iz godišnjeg izveštaja EK¹⁵¹, a da ih prethodno nisu mogli čuti od nadležnih domaćih institucija. Uprkos zakonom određenoj vodećoj ulozi javnih tužilaca kada je reč o krivičnim istragama, oni nisu ti koji obaveštavaju građane u potpunosti o svojim postupcima. Umesto njih, informacije saopštavaju političari. To najčešće čini ministar unutrašnjih poslova koji govori o policijskim akcijama masovnih hapšenja osumnjičenih za razna krivična dela. Takav način saopštavanja informacija ne pruža mogućnost celovitog uvida, jer nema mogućnosti poređenja sa prethodnim periodima, niti javnost može da uporedi informacije o otkrivanju moguće korupcije sa konačnim ishodom postupaka za ta krivična dela.

Izjave visokih zvaničnika o istragama ili sudskim odlukama takođe su u vezi sa problemom „curenja informacija“ o krivičnim istragama. To pitanje je neadekvatno rešeno u akcionim planovima za poglavlja 23 i 24. Planirane aktivnosti¹⁵² zanemaruju činjenicu da je „curenje informacija“ obično nameran postupak vlasti, a ne posledica nedostatka znanja ili nepostojanja procedura u okviru organa gonjenja.¹⁵³

DONOŠENJE ZAKONA

Zakonodavni postupak

Opšti pravni akti u Republici Srbiji su Ustav, zakoni, podzakonski akti i opšti akti autonomnih pokrajina, gradova, opština i organizacija sa javnim ovlašćenjima.¹⁵⁴

Ustav Republike Srbije, član 194, uređuje hijerarhiju nacionalnih i međunarodnih pravnih akata. Njime je propisano da je pravni sistem Republike Srbije jedinstven, i da svi zakoni i drugi opšti akti moraju biti u skladu sa Ustavom. Isti član kaže da su „ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava“ takođe deo pravnog poretka Republike Srbije i da „ratifikovani međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom“. Zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima niti opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.¹⁵⁵

Međunarodni sporazumi mogu isključiti primenu antikorupcijskih mehanizama iz zakona.¹⁵⁶ Za takve sporazume, Vlada nije dužna da vodi javnu raspravu tokom pripreme faze, tako da građani nemaju priliku da ukažu na rizike od korupcije. Parlament može usvojiti ili odbiti takve sporazume u celini, ali ih ne može menjati. Da postoji javna rasprava, ona bi mogla da posluži za procenu usklađenosti sporazuma sa ostatkom pravnog sistema i njegovim dobrim ili lošim stranama.¹⁵⁷

Jasno je da bi Narodna skupština, kao jedina instanca koja može sprečiti potencijalnu štetu, trebalo da aktivno nadgleda predloge zakona kako bi se osiguralo da budu u skladu sa Ustavom, ostatkom pravnog sistema i strateškim dokumentima, i posebno, da razmotri očekivane efekte predloženih rešenja sa stanovišta sprečavanja

korupcije. Kada se odobravaju međunarodni sporazumi (bilateralni sporazumi koje zaključuju vlade, a ratifikuju skupštine dveju zemalja), ovo razmatranje trebalo bi da pokrije rizike povezane sa mogućnošću zaobilaženja primene postojećih zakonskih propisa o transparentnosti i konkurenciji.¹⁵⁸ Iako su neki primeri zabeleženi i radnije, počev od 2013. godine naročito se povećao broj aranžmana sa unapred odabranim partnerima u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, kod kojih se Zakon o javnim nabavkama zaobilazi međunarodnim sporazumom.¹⁵⁹

Međunarodni sporazumi tako služe kao pravno pokriće za direktne dogovore, gde se posao dodeljuje bez nadmetanja i transparentnosti. U stvari, kroz sam međunarodni sporazum se najčešće postavlja samo opšti okvir za saradnju, uključujući i mogućnost izuzimanja iz postupka javne nabavke, nakon čega se zaključuju ugovori za konkretne poslove. Ovi potonji ugovori ne moraju da dobiju odobrenje zakonodavnog tela, a često nisu ni objavljeni. Ovakva praksa više ne predstavlja izuzetak od primene pravila, već je postala glavni vid zaključivanja ugovora za najvrednije poslove, naročito kada je reč o infrastrukturnim objektima.

Zakon može da predloži svaki narodni poslanik, Vlada, Skupština autonomne pokrajine, najmanje 30.000 birača, kao i Zaštitnik građana ili Narodna banka Srbije, u oblastima iz svoje nadležnosti.¹⁶⁰ Predlog zakona sastoji se od teksta predloga i obrazloženja. Zakon mora biti predložen u skladu sa Poslovníkom o radu Narodne skupštine i Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa.¹⁶¹ Obrazloženje predloga zakona mora sadržati: ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje zakona; razloge za donošenje zakona; objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; procenu finansijskih sredstava po-

¹⁴⁷ www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopstenja/lut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zi_S19zQzdDYy8LUw-c3QwcfQ1MDQKcJQ3cXcz0g4uL4oOC45V9Ekvy9AuyHRUBWzRREA!!/

¹⁴⁸ www.propisi.net/1-marta-2018-godine-pocela-su-sa-radom-posebna-odeljenja-tuzhilastva-i-sudova-specijalizovana-za-borbu-protiv-korupcije/

¹⁴⁹ https://rtv.rs/sr_lat/hronika/zbog-korupcije-uhapseno-80-osoba-ostetili-budzet-preko-100-miliona-evra_673545.html

¹⁵⁰ https://rtv.rs/sr_lat/hronika/zbog-korupcije-uhapseno-80-osoba-ostetili-budzet-preko-100-miliona-evra_673545.html

¹⁵¹ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

¹⁵² www.mpravde.gov.rs/files/Revised%20AP23.docx

¹⁵³ www.uts.org.rs/press-centar/press-clipping/1319-vucicevi-komentari-o-istragama-pritisak-na-pravosudje

¹⁵⁴ <http://mojustav.rs/strucni-komentar-197/>

¹⁵⁵ <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Javni%20interes%20u%20blatu%20dimu%20i%20pod%20vodom.pdf>, str. 14

¹⁵⁶ Ibid., str. 12

¹⁵⁷ Ibid., str. 37

¹⁵⁸ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, str. 45

¹⁵⁹ Ibid., str. 125

¹⁶⁰ www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona.1052.html

¹⁶¹ www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona.1054.html



trebnih za sprovođenje zakona, uključujući poreklo tih sredstava; opšti interes zbog predloženog retroaktivnog dejstva, ako je ono predviđeno; razloge za donošenje zakona po hitnom postupku; razloge za stupanje na snagu u roku kraćem od osam dana; i pregled odredbi važeće regulative koja se menja ili dopunjuje.¹⁶² Predlagač podnosi izjavu da je predlog zakona usklađen sa propisima Evropske unije, da ne postoji obaveza usklađivanja ili da zakon ne može biti usklađen sa propisima Evropske unije.¹⁶³

Parlament većinom glasova odlučuje o dnevnom redu. Ne postoji garancija da će podneti predlozi zakona biti ikada stavljeni na dnevni red. U praksi, to utiče na predloge opozicionih narodnih poslanika i na predloge koji su podneti u formi građan-

ske inicijative.¹⁶⁴ Postoji mogućnost, koja se pokazala i u praksi, da se čak i pravo na obrazlaganje podnetih amandmana na zakone ugrozi zloupotrebom različitih odredbi Poslovnika Narodne skupštine.¹⁶⁵

Uspešna primena zakona zahteva usvajanje podzakonskih akata. U praksi se podzakonski akti ne donose u predložnim rokovima, pa se zakoni ne mogu u potpunosti primeniti.¹⁶⁶ Podzakonske akte donose Vlada, organi državne uprave, nosioci javnih ovlašćenja, a izuzetno i sama Narodna skupština. Među podzakonskim aktima od posebnog su značaja opšti akti koje donosi predsednik države ili Vlade (uredbe, ukazi i dr.). Podzakonski akti ne smeju stvarati nova prava i obaveze subjekata, već samo razrađuju obaveze propisane zakonom.¹⁶⁷

¹⁶² www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona.1055.html

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D1%83-%D1%81%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D1%83-%D0%BE%D0%B4-3-%D1%98%D1%83%D0%BD%D0%B0-2016.4237.html

¹⁶⁵ www.preugovor.org/Alarm-Reports/1528/Coalition-prEUgovor-Report-on-Progress-of-Serbia.shtml, str. 14

¹⁶⁶ <http://ri.naled.rs/htdocs/methodologyView.php?id=57255&Jezik=rs>

¹⁶⁷ https://sr.wikipedia.org/sr/Podzakonski_akti

Uključivanje zainteresovanih strana u zakonodavni postupak

Javne rasprave tokom pripreme zakona regulisane su odredbama Zakona o državnoj upravi¹⁶⁸ i razvijene odredbama Poslovnika Vlade Srbije.¹⁶⁹ Učešće građana u procesu kreiranja javnih politika i interakcije sa vlastima jedan je od zadataka koje Srbija tek treba da ispuni i poboljša u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. U četvrtom krugu evaluacije¹⁷⁰, GRECO je preporučio da se poveća transparentnost zakonodavnog procesa, uključujući uputstva u vezi sa razvojem pravila o javnim raspravama i javnim slušanjima i obezbeđivanjem njihove primene u praksi. Takođe je navedeno da hitni postupak u donošenju zakona treba da bude izuzetak, a ne pravilo. Pored toga, kako je GRECO primetio, problem je što su javne rasprave obavezne samo za zakone koje predlaže Vlada. Slična obaveza nije utvrđena za predloge zakona koje podnose poslanici ili grupe građana. Štaviše, Zaštitnik građana, Narodna banka Srbije i Skupština AP Vojvodine imaju pravo da predlažu zakone iz svojih nadležnosti, ali ne i obavezu da pre toga sprovedu javnu raspravu.

Preporuka koju je dao GRECO nije sprovedena u potpunosti, tako da se javne rasprave održavaju samo onda kada nacrt zakona priprema neki „organ državne uprave“ (ministarstvo ili posebna organizacija). Usled ovog propusta, postoji mogućnost da se javnost isključi iz procesa pripreme zakona tako što bi zakon predložili neposredno poslanici vladajuće stranke, a ne Vlada. To se dogodilo u nekim slučajevima (na primer, kod izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, 2014). Na osnovu originalnog Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2013, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti trebalo je da bude izmenjen do kraja 2014. godine. Na predlog

poslaničke grupe vladajuće SNS, izmene i dopune zakona su usvojene u novembru 2014. Međutim, kroz te izmene nisu uopšte rešeni oni problemi koji su identifikovani u planskim dokumentima, već su stvoreni i novi. Između ostalog, omogućeno je političkim strankama koje iz budžeta dobijaju novac za finansiranje svog redovnog rada (to jest, za sve osim za izbore) da koriste taj novac za finansiranje predizborne kampanje, kao i za kupovinu nekretnina. Tako se ionako ogroman jaz u mogućnosti organizovanja i plaćanja promotivnih aktivnosti koji postoji između kandidata najvećih parlamentarnih partija (danas samo jedne) i svih ostalih dodatno produbio.

Izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi iz 2018¹⁷¹, uvedena su neka poboljšanja u pravila o javnim raspravama koja nisu dovoljna. Uvedena je mogućnost da se javna rasprava otvori (član 77) u ranim fazama pripreme akta (odnosno nacрта zakona). Izmenama je takođe propisano koje informacije moraju biti objavljene pre javne rasprave. Tada je uvedena je i obaveza javnih konsultacija tokom pripreme zakona. Konačno, proširen je i obim akata za koje je potrebno održati javnu raspravu pre nego što budu usvojeni. Sada je javna rasprava obaveza u pripremi određenih podzakonskih akata i strategija i sličnih akata javne politike. Pravila o javnim raspravama tokom sprovođenja strateških akata regulisana su 16. februara 2019. godine Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaja pojedinačnih dokumenata javnih politika¹⁷², usvojenom na osnovu Zakona o planskom sistemu Republike Srbije.¹⁷³ Obaveza sprovođenja javnih rasprava kada nacrt zakona predviđa značajne promene u uređenju određene oblasti ili kada pokriva temu od javnog interesa, postojala je i ranije (član 41).

Poslovnik Vlade predviđa obavezu izrade izveštaja o javnoj raspravi u koji se unose

¹⁶⁸ www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html

¹⁶⁹ www.srbija.gov.rs/dokument/2432/poslovnik-vlade.php

¹⁷⁰ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>

¹⁷¹ www.srbija.gov.rs/vest/324849/usvojene-izmene-zakona-o-lokalnoj-samoupravi-i-drzavnoj-upravi.php

¹⁷² Službeni glasnik RS, br. 8/2019

¹⁷³ www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html

svi predlozi i obrazloženja za prihvatanje ili odbijanje predloga.¹⁷⁴ Međutim, ne postoji slična obaveza evidentiranja promena do kojih dolazi nakon javne rasprave. Ima slučajeva u kojima su nacrti zakona značajno promenjeni nakon što je ministarstvo završilo raspravu, a pre nego što je Vlada podnela zakon Skupštini.¹⁷⁵

U istraživanju o javnim raspravama koje su održane tokom 2019. godine¹⁷⁶, Transparentnost Srbija je utvrdila da organi državne uprave nisu postupali na isti način u sličnim situacijama i da se nisu pridržavali odredaba Zakona o državnoj upravi i vladinog Poslovnika u kojima se navode minimalne obaveze za objavljivanje podataka. Situacija je bila vrlo slična i prethodnih godina. Od 24 nova zakona doneta u 2019. godini (ne uključujući završne račune budžeta), javne rasprave su vođene o dvadeset i jednom nacrtu zakona. U 2018. godini nisu održane javne rasprave o dva od 16 novih zakona. Nikada nije organizovana javna rasprava o najvažnijem dokumentu javne politike - budžetu Republike Srbije za sledeću godinu. Važno je napomenuti da su javne rasprave 2019. godine u potpunosti izbegnute o dva zakona koja su ozbiljno narušila integritet pravnog sistema. Prvi je bio poseban zakon donesen za sprovođenje jednog projekta – Moravski koridor, koji je značajno odstupio od opštih pravila o eksproprijaciji, javnim nabavkama i drugim pravnim oblastima. Drugi kontroverzni zakon koji je usvojen bez javne rasprave odnosio se na konverziju stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima.¹⁷⁷ U ovom slučaju sukobili su se interesi dužnika, komercijalnih banaka i građana, jer se deo troškova privatnih zajmova finansiran iz budžeta. Tokom istraživanja, Transparentnost Srbija nije primetila značajniji napredak u primeni drugih propisa i planskih dokumenata, kao što su Zakon o planskom sistemu, Zakon o elektronskoj upravi, Akcioni plan

Partnerstva za otvorenu upravu¹⁷⁸ i slično.

U junu 2018. godine usvojene su Izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi.¹⁷⁹ Izmjenama je predviđeno da gradovi i opštine moraju da organizuju javnu raspravu tokom usvajanja nekih odluka, što uključuje i raspravu o najbitnijim delovima budžeta (planiranje investicija). Javne rasprave se organizuju i kada to zatraži određeni broj građana. Zakon nije postavio pravila za vođenje ovih javnih rasprava, već je to ostavljeno svakom gradu i opštini da to uredi samostalno.

Proces usvajanja propisa u Srbiji i dalje karakteriše nedovoljno učešće javnosti. Nesprovođenje ili simulacija vođenja javnih rasprava, često donošenje zakona po hitnom postupku i vođenje objedinjene parlamentarne debate o nepovezanim predlozima zakona, negativno se odražavaju na kvalitet zakonskih odredbi. Zbog rizika koji nisu sagledani na vreme, materijalnih grešaka ili odredaba koje su neprimenjive, zakoni se često menjaju u kratkom periodu nakon usvajanja, i to neretko po hitnom postupku. Pored štetnih posledica do kojih dolazi kada su rasprave pre usvajanja zakona nedovoljno kvalitetne, treba istaći kao problem i to što građani nemaju na raspolaganju ni jedno sredstvo za zaštitu svojih prava u slučajevima kada javna rasprava, suprotno zakonskoj obavezi, nije ni održana.

Za razliku od zakona, koji se usvajaju javno, u Skupštini, u čijoj pripremi se često organizuju javne rasprave i koji sadrže javno dostupno obrazloženje, uredbe i pravilnici se uglavnom ne razmatraju u javnosti pre usvajanja, a njihova obrazloženja se ne objavljuju. Poslednjih godina mediji su izveštavali o nekoliko slučajeva¹⁸⁰ u kojima su, prema tim navodima, podzakonski akti doneti u interesu određenih pojedinaca, a u jednom takvom slučaju krivično je gonjen jedan bivši ministar.¹⁸¹

Razmatranje koruptivnih efekata zakona

Obaveza analize rizika od korupcije i nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije u tom pogledu uvedeni su u Srbiji novim Zakonom o sprečavanju korupcije¹⁸² koji je usvojen 21. maja 2019¹⁸³, a stupio je na snagu 1. septembra 2020. Ovim zakonom Agencija za borbu protiv korupcije (od 1. septembra 2020. godine je promenila ime u Agencija za sprečavanje korupcije) ovlašćena je da inicira usvajanje propisa za uklanjanje rizika od korupcije ili usklađivanje propisa sa potvrđenim međunarodnim sporazumima o borbi protiv korupcije (član 35). Organi državne uprave imaju obavezu da Agenciji dostave nacрте zakona koji regulišu oblasti sa posebnim rizikom od korupcije ili su u vezi sa potvrđenim međunarodnim sporazumima o borbi protiv korupcije. Agencija zatim daje mišljenje o obe vrste nacрте zakona, u kojima procenjuje rizike od korupcije i preporučuje kako da se ti rizici eliminišu. Oblasti u kojima se smatra da postoji poseban rizik za nastanak korupcije su navedene u Akcionom planu za pregovore između Srbije i EU, poglavlje 23, čija je revidirana verzija usvojena u julu 2020.¹⁸⁴

Nesumnjivo je da uvođenje ove obaveze u zakon predstavlja pozitivan korak, ali ostaje da se vidi koliko će ta prilika biti iskorišćena u praksi. Agencija je i pre donošenja ovog zakona mogla da daje mišljenja o rizicima od korupcije na sopstvenu inicijativu ili na upit ministarstava koja pripremaju zakone. Ranije su takve analize bile često promovisane. Međutim, u poslednje dve i po godine Agencija je prestala da objavljuje ove analize, propuštajući tako priliku da stekne saveznike među građanima za otklanjanje uočenih rizika i da omogući narodnim poslanicima da uzmu u obzir i

mišljenje Agencije prilikom razmatranja predloga zakona.

U martu 2019. godine, Transparentnost Srbija je dostavila svim narodnim poslanicima amandmane na čak 65 članova Predloga zakona o sprečavanju korupcije (koji ih ukupno ima 114). Među amandmanima su bili su predlozi za poboljšanje člana 35. koji reguliše ova pitanja.¹⁸⁵ Opozicioni poslanici podneli su 90 amandmana, ali o tim amandmanima nije raspravljano, jer je opozicija bojkotovala sednicu, dok su članovi vladajuće većine bili skloni da prihvate vladin predlog zakona bez primedbi.¹⁸⁶ O zakonu se nije raspravljalo ni u načelu, jer je vladajuća većina vodila objedinjenu raspravu¹⁸⁷ o ovom i o još sedam nepovezanih zakona. Ukupno vreme za raspravu o svim tim zakonima iznosilo je pet sati, tako da nije bilo vremena za razmatranje spornih pitanja.

Da je prihvaćen predlog Transparentnosti (da se mora tražiti mišljenje o svakom zakonu koji se navodi u strateškim anti-korupcijskim aktima, a ne samo o onima koji pripadaju pojedinim oblastima), oblast procene rizika bila bi bolje regulisana. Još korisnije bi bilo usvajanje predloga TS da Agencija bude ovlašćena da daje mišljenja o nacrtima ili predlozima zakona i svih drugih propisa za koje je samostalno procenila da sadrže rizike od korupcije, odnosno odredbe korisne za suzbijanje korupcije. Takođe bi bilo korisno da je Agenciji postavljena obaveza da izradi mišljenje o korupcijskim rizicima i u drugim slučajevima, kada to predlagač akta zatraži.

Prema sadašnjoj zakonskoj odredbi, Agencija daje mišljenja samo u slučaju usvajanja novih zakona, ali ne i pripreme drugih važnih akata, poput Ustava, zakona koji ne sadrže rizike od korupcije ali uključuju odredbe kojima se suzbija korupcija, kao ni podzakonskih akata.

¹⁷⁴ www.srbija.gov.rs/dokument/2432/poslovnik-vlade.php (član 42)

¹⁷⁵ <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/100119/100119-vest11.html>

¹⁷⁶ www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_o_JR_u_2019.pdf

¹⁷⁷ www.paragraf.rs/propisi/zakon-konverziji-stambenih-kredita-indeksiranih-svajcarskim-francima.html

¹⁷⁸ <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=lat>

¹⁷⁹ www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/200618-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravi.html

¹⁸⁰ www.koreni.rs/pravilnik-dizajniran-po-kiosku/

¹⁸¹ www.novosti.rs/vesti/naslovna/hronika/aktuelno.291.html:628648-Draginu-zbog-radioaktivnog-djubriva-preti-do-pet-godina-zatvora

¹⁸² www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-spreccavanju-korupcije.html

¹⁸³ www.propisi.net/usvojen-zakon-o-spreccavanju-korupcije/

¹⁸⁴ www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php

¹⁸⁵ www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Amandmani%20TS%20na%20nacrt%20zakona%20o%20spreccavanju%20korupcije%20februar%202019%20drugo%20poglavlje%20zakona.pdf

¹⁸⁶ www.rtv.rs/sr_lat/politika/poslanici-završili-rad-sutra-glasanje-o-pravosudnim-zakonima_1018524.html

¹⁸⁷ www.parlament.gov.rs/Peta_sednica_Prvog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2019._godini.36429.941.html

Zakonom nije propisana obaveza, koja bi bila od velike koristi – da Agencija utvrdi metodologiju za procenu rizika od korupcije. Postojanje takve metodologije bi omogućilo državnim organima, lokalnim samoupravama i svim drugima da i sami vrše procenu rizika, ne čekajući da Agencija to učini.

Dodatno, slabost postojećeg sistema je u tome što ministarstva, nakon što dobiju preporuke Agencije, nemaju obavezu da po njima postupe, niti da o svom postupanju obaveste Agenciju i javnost. Zakonodavac je propustio da i samoj Agenciji postavi obavezu da reaguje tokom skupštinske procedure (na primer u vezi sa uložnim amandmanima) i na taj način utiče na uklanjanje rizika koji nisu postojali u prethodnim verzijama akta ili koji nisu bili primećeni u prethodnim fazama zakonodavnog postupka.

Od svog osnivanja 2010. godine, Agencija je samostalno, ili na zahtev ministarstva koje priprema nacrt zakona, analizirala 125 propisa¹⁸⁸ na kvalitativan i koristan način. Praksa objavljivanja mišljenja Agencije iznenada je prestala februara 2018. godine, mesec dana nakon izbora njenog novog direktora¹⁸⁹. Agencija nije objavila čak ni mišljenje o nacrtu zakona koji reguliše njene dužnosti, iako je upravo ovaj organ inicirao donošenje novog zakona pet godina ranije. Usvajena verzija se značajno razlikuje od predloga koji je Agencija ranije davala.¹⁹⁰

Analiza rizika u zakonima o obrazovanju, tačnije analiza Zakona o udžbenicima, posebno je odjeknula u javnosti. U ovom slučaju, objavljeno je da zakon sadrži rizike od korupcije i druge nedostatke koji su se

pre svega ogledali u širokom diskrecionim ovlašćenjima i mogućnostima za njihovo prekoračenje.¹⁹¹

Predlagači zakona nisu uvek uzimali u obzir procene i preporuke Agencije. Često je bilo suprotno: najdrastičniji primer je iz aprila 2015. godine. Tokom skupštinske rasprave o Predlogu zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta "Beograd na vodi", koji je podnela Vlada, nekoliko opozicionih članova Skupštine pozvalo se na mišljenje¹⁹² Agencije za borbu protiv korupcije o riziku od korupcije u tom aktu. Ministar pravde Nikola Selaković (kao predstavnik Vlade) odgovorio je izjavom da Agencija nije nadležna za davanje mišljenja o zakonima koji nemaju nikakve veze sa borbom protiv korupcije, drugim rečima da nijedan član zakona ne daje takvu nadležnost Agenciji.¹⁹³

Lobiranje

Zakon o lobiranju¹⁹⁴ usvojen je 9. novembra 2018¹⁹⁵ a stupio je na snagu 14. avgusta 2019.¹⁹⁶ Zakon je usvojen 18 godina nakon demokratskih promena iz 2000, kao jedan od poslednjih nedostajućih antikorupcijskih zakona u Srbiji. Regulisanje lobiranja bilo je predviđeno Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije iz 2005, kao i sledećom Nacionalnom strategijom, koja je važila od 2013. do 2018. godine.

Regulisanje lobiranja bila je jedna od najvažnijih preporuka GRECO-a¹⁹⁷ za Srbiju iz 2015. godine. Usvajanje zakona ubrzano je nakon što je GRECO 15. marta 2018. objavio da Srbija nije ispunila nijednu od

preporuka iz četvrtog kruga evaluacije, uključujući i onu kojom se tražilo da se uredi lobiranje usmereno prema narodnim poslanicima.¹⁹⁸

Način na koji je usvojen Zakon o lobiranju dovoljno govori o praksi koja se u Srbiji primenjuje prilikom usvajanja i sprovođenja važnih antikorupcijskih i drugih zakona – važno je samo odgovoriti na pritisak i pokazati da je preporuka ispunjena, a da pri tom često nema stvarne volje da se donesu najbolji mogući zakoni, i što je najvažnije, da se omogući sprovođenje koje bi donelo promene u praksi.

O nacrtu ovog zakona održana je javna rasprava. Međutim, u obrazloženju zakona se ne pominje da li su razmatrani predlozi dati tokom javne rasprave koji nisu našli mesto u konačnom tekstu. Ministarstvo pravde nije objavilo izveštaj sa javne rasprave, iako je bilo dužno da to učini, u skladu sa Poslovnikom Vlade.

Skupština Srbije usvojila je ovaj zakon a da nije bilo rasprave o stotinu podnetih amandmana¹⁹⁹ - svi su odbijeni. Transparentnost Srbija je objavila analizu²⁰⁰ zakona ukazujući na sve njegove nedostatke i

poslala je osam amandmana²⁰¹ Skupštini.

TS je predložila rešenja za sledeće nerešene probleme: zakon se ne bavi pokušajima uticaja na donošenje pojedinačnih odluka, već se fokusira samo na donošenje opštih pravnih akata; zakon predviđa obavezu izveštavanja Agencije za sprečavanje korupcije u svim slučajevima lobiranja, ali ne postoji obaveza pružanja ovih informacija javnosti; nema obaveze izveštavanja o neformalnom lobiranju, odnosno pokušajima uticaja koji se dešavaju pre nego što se pošalje zvanični memorandum o lobiranju; ovaj (niti bilo koji drugi zakon) ne bavi se ozbiljnim problemom, a to je da državni organi ignorišu inicijative građana, udruženja i privrednih subjekata za donošenje ili promenu propisa ili samovoljno biraju koju od ovih inicijativa će razmotriti.

Rešenje za većinu ovde navedenih problema moglo bi da bude u primeni obrnutog pristupa od onog koji je zauzeo srpski zakonodavac. Umesto da se prvenstveno reguliše ko može i kako može da lobira, bilo bi bolje usredsrediti se na postupanje državnih organa i zvaničnika, njihovu dužnost da evidentiraju i obelodane ko im se



¹⁸⁸ www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/?pismo=lat

¹⁸⁹ Izbor direktora je inače bio sporan zbog njegove prethodne povezanosti sa vladajućom strankom. www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9690-ispitati-informacije-o-mogucjoj-politickoj-povezanosti-direktora-agencije

¹⁹⁰ www.acas.rs/%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BE-%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8/

¹⁹¹ www.blic.rs/vesti/drustvo/agencija-predlozena-resenja-zakona-o-udzbenicima-sadrze-rizike-korupcije/phrzsyo

¹⁹² www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Predlogu-zakona-o-Beogradu-na-vodi-final-1.pdf?pismo=lat

¹⁹³ www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiWn9LxipTsAhW0EBQKHWMWA4wQFJA-DegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.parlament.gov.rs%2Fupload%2Farchive%2Ffiles%2Fflat%2Fdoc%2Fstenobeleske%2F9.%2520april%25202015.%2520LAT.doc&usq=A0vVav1_SlgzJFr0iYUpEHy7l0s://www.vreme.com/cms/view.php?id=1286920&print=yes

¹⁹⁴ www.paragraf.rs/propsi/zakon-o-lobiranju-republike-srbije.html

¹⁹⁵ www.danas.rs/politika/poslanici-skupstine-srbije-usvojili-vise-zakona-iz-oblasti-pravosudja/

¹⁹⁶ www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3625331/zakon-o-lobiranju-stupio-na-snagu-ko-ima-pravo-da-lobira.html

¹⁹⁷ www.coe.int/en/web/greco/evaluations/serbia

¹⁹⁸ <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>

¹⁹⁹ www.parlament.gov.rs/42_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE_%D1%80%D0%BD_%D0%B7%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D1%92%D0%B5.%35176.43.html

²⁰⁰ www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_Zakona_o_lobiranju.pdf

²⁰¹ www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Amandmani-na-Predlog-zakona-o-lobiranju---Transparentnost-Srbija-oktobar-2018.pdf

obratio i sa kojim predlozima, bez obzira na način obraćanja i fazu postupka. Jednako je važno propisati obavezu organa vlasti da razmotre i da odgovore na svaki podneti predlog za poboljšanje propisa i prakse, bez obzira na to ko ga podnosi.

Transparentnost Srbija je istraživala kako je u prvih pet meseci Zakon o lobiranju primenjivan u institucijama za koje se moglo očekivati da će najčešće biti izložene lobiranju: Vlada Srbije i njena ministarstva, Narodna skupština i predsednik Republike.²⁰² TS je poslala 23 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i dobila 23 identična odgovora - da nije bilo lobističkih kontakata u smislu odredaba Zakona o lobiranju.

Izuzetno je malo verovatno da se niko od zainteresovanih subjekata nije obratio ni jednom ministarstvu, vladi, predsedniku ili Skupštini i poslanicima u vezi sa propisima tokom skoro pola godine. U ovom periodu ova tela su učestvovala u usvajanju ili izradi nekoliko stotina zakona, uredbi, pravilnika i drugih opštih akata koji utiču na interese stotina hiljada privrednih subjekata. Mnogo je verovatnije da niko od njih (uključujući one koji su pripremili, predložili i usvojili Zakon o lobiranju) nije ni bio svestan da je uspostavljena obaveza da se vodi evidencija o zainteresovanim

licima koja su se obraćala državnim organima u vezi sa donošenjem opštih akata.

Nakon 14 meseci primene zakona, napredak je vidljiv samo u oblasti obuke i sertifikovanja zainteresovanih lobista i lobističkih firmi. Trenutno u Srbiji ima 26 registrovanih lobista.²⁰³ Od kada je počelo sprovođenje zakona, Agencija je organizovala tri obuke za lobiste. S druge strane, zakon ni na koji način nije unapredio transparentnost zakonodavnog postupka.

Zakoni skrojeni po meri privatnih interesa

U Srbiji postoje dva mehanizma za donošenje zakona skrojениh za konkretne projekte. Prvi takav mehanizam su međudržavni sporazumi koje ratifikuje Skupština, putem kojih se uvode posebne odredbe i / ili procedure za poslovanje sa kompanijama iz države sa kojom je zaključen sporazum. Ti sporazumi najčešće pružaju samo opšti okvir za ugovore koji će potom biti zaključeni. Pošto ovi sporazumi imaju veću snagu od zakona, oni služe kao sredstvo da se zaobiđe primena pre svega Zakona o javnim nabavkama i Zakona o javno-privatnom partnerstvu, naravno, ukoliko je takva klauzula uključena u međudržavni sporazum.



²⁰² www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_-_istra%C5%BEivanje_o_primeni_Zakona_o_lobiranju.pdf

²⁰³ www.acas.rs/pretraga_registra/#/acas/registarLobista

Drugi mehanizam su posebni zakoni koji se donose kako bi postavili drugačija pravila za određeni projekat, zadovoljavajući privatne interese učesnika na tom poslu.

Zakonom o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora Autoputa E-761, deonica Pojate-Preljina („Službeni glasnik RS“, br. 49 od 8. jula 2019. godine)²⁰⁴ uređena su pitanja koja su već regulisana zakonima Republike Srbije o eksproprijaciji, javnim nabavkama, javno-privatnom partnerstvu, projektovanju, porezima i carinama. Najsporniji aspekt zakona je taj što predviđa da se propisi koji uređuju postupak javne nabavke ne primenjuju na izbor „strateškog partnera i zaključivanje ugovora o projektovanju i izgradnji, i na izbor stručnog nadzora nad izvođenjem radova“. To znači da se ne primenjuje ni Zakon o javno-privatnom partnerstvu, jer bi se inače, prema tom zakonu, na izbor privatnog partnera primenila pravila javnih nabavki.

Umesto što na gore opisani način uvodi nova pravila i oglašuje se o primenu zakona, Vlada bi trebalo da menja zakone ukoliko u njima nešto ne valja, odnosno ukoliko nisu dovoljno efikasni. Praksa da se za svaki projekat smišljaju posebna pravila, a postojeći zakoni ignorišu, krajnje je nelogična i može biti opasna za čitav sistem.

Uzor za donošenje svih narednih „posebnih zakona“ (lex specialis) koji omogućavaju uvođenje specijalnih postupaka i zaobilaznje pravila iz redovnih zakona, jeste onaj koji je donet za projekat „Beograd na vodi“, koji je detaljnije opisan kasnije u ovoj analizi.²⁰⁵

Vrhunac dosadašnje prakse je krovni „specijalni zakon“, usvojen početkom 2020, koji omogućava Vladi da odluči kako i kada će zaobići bilo koju odredbu „koja stoji na putu investicijama“ ili „koja pred-

stavlja zaštitu od korupcije“, u zavisnosti od perspektive posmatrača.

Prilikom zaključivanja ovih sporazuma i donošenja zakona predlagači predstavljaju kao da to čine u javnom interesu, ali su obrazloženja koja pri tom daju nepotpuna i nejasna. S druge strane, vrlo se jasno može videti da predstavnici vlasti imaju interes da ulaze u ovakve dogovore. Najočitiiji vid je korišćenje takvih poslova za političku promociju. U nekim slučajevima se sumnja da postoje i drugi vidovi koristi – npr. da iza projekta „Beograd na vodi“, stoje srpski političari, a da su kompanije sa sedištem u Ujedinjenim Arapskim Emiratima u ovom projektu samo fasada.²⁰⁶ Jedan od razlog za ovakve, javno iznete sumnje, jeste činjenica da je zajednička arapsko-srpsko preduzeće, nosilac ovog projekta, oslobođeno plaćanja naknade za građevinsko zemljište u iznosu od 300 miliona evra, u zamenu za izgradnju objekata javne namene, čiji obim, dinamika i realizacija nikada nisu obelodanjeni.²⁰⁷ I pored brojnih zahteva, javnost je ostala uskraćena i za druge bitne informacije o ovom projektu. Neistražene sumnje u to da je procedura promenjena na način koji donosi korist unapred poznatim poslovnim ljudima, usko povezanim sa vrhom vladajuće stranke,²⁰⁸ javile su se i u drugim slučajevima.

Kada je reč o međudržavnim sporazumima, Ustav ostavlja mogućnost da se odnosi ugovornih strana urede drugačije nego što bi to bio slučaj ukoliko bi se primenjivali zakoni Srbije, a jedino ograničenje je da se kroz međudržavni sporazum ne povređuje neka norma samog Ustava. U desetak slučajeva su različiti inicijatori pokušali da ospore ustavnost odredbi međunarodnih sporazuma. Ustavni sud Srbije je odbacio sve te inicijative.²⁰⁹ Među njima je i inicijativa²¹⁰ za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona o

²⁰⁴ www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/49/2/reg

²⁰⁵ www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Elements-of-State-Capture-in-Serbia-eng-A5.pdf

²⁰⁶ <https://insajder.net/sr/sajt/tema/11774/>

²⁰⁷ www.istinomer.rs/ufokusu/beograd-na-vodi/

²⁰⁸ <http://rs.n1info.com/Biznis/a569824/Cvijic-Kursumlijska-i-Vranjska-banja-novi-plen-za-biznismene-bliske-SNS.html>

²⁰⁹ An example of such a ruling refers to the “oil-gas agreement” between the Republic of Serbia and the Russian Federation, which gave the Russian side a predominant position in the biggest Serbian oil company, under rather favourable conditions.

²¹⁰ <https://sirius.rs/praksa/yfTOGA>

ratifikaciji Sporazuma o saradnji između Vlade Republike Srbije i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata iz 2013. i 2015. godine. Slično tome, odbačena je i inicijativa da se oceni ustavnost i zakonitost Sporazuma o zajedničkom ulaganju između Vlade Republike Srbije i Al Rawafed International Investment LLC, kao i zahtevi za obustavom izvršenja pojedinačnih akata i radnji preduzetih na osnovu tog sporazuma.

U Ustavu Srbije nema ni jedne odredbe koja bi ograničila odluku parlamentarne većine o raspolaganju javnim finansijama i javnom imovinom. Stoga, ma koliko posledice nekog međudržavnog sporazuma, posebnog zakona ili ugovora koji se na osnovu njih zaključuje, bile štetne, takve odluke Narodne skupštine i Vlade se ne mogu osporiti zbog suprotnosti sa najvišim pravnim aktom. Hipotetički, parlament bi mogao da odobri prodaju državne imovine koja je vredna 10 milijardi evra za samo za 1 evro, ili kredit od 1.000 milijardi evra pod bilo kojim finansijskim uslovima. Ustavni sud, na osnovu dosadašnje prakse, ne bi smatrao da je takav sporazum neustavan.

Ustavni sud takođe odlučuje o pitanju ustavnosti posebnih zakona koji povređuju pravila iz već postojećih opštih propisa. U nekim ranijim slučajevima, Ustavni sud je zauzeo stav da se povređuje ustavno načelo jedinstva pravnog poretka kada su odredbe posebnog zakona u suprotnosti sa odredbama sistemskog zakona za tu oblast. Međutim, u većini situacija Ustavni sud je zauzeo drugačiji stav - na primer kada je ostavio na snazi Zakon o podsticanju građevinske industrije²¹¹ iako je bio u suprotnosti sa sistemskim Zakonom o javnim nabavkama, ili kada je Zakonom o privremenom uređivanju načina isplate penzija²¹², de facto uređena visina penzija, koja je predmet Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

Projekat „Beograd na vodi“, smo već pominjali u kontekstu međudržavnih sporazuma, takođe je jedan od primera usvajanja

„specijalnih zakona“ sa tačno i unapred određenom namenom. Donošenje ovog zakona je predstavljalo finale niza kontroverznih koraka koje su gradske i republičke vlasti preduzele u periodu od avgusta 2014. do aprila 2015. isključivo da bi pogodovala unapred najavljenom investitoru, počev od promena urbanističkih planova.

Razlog za usvajanje posebnog zakona, bilo je to što Zakon o eksproprijaciji ne dozvoljava oduzimanje zemljišta i objekata u privatnom vlasništvu zarad izgradnje komercijalnih, stambenih, turističkih i ugostiteljskih objekata. Specijalnim zakonom utvrđeni su posebni postupci eksproprijacije i izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju „Beograda na vodi“. Na taj način je omogućena eksproprijacija objekata i zemljišta za razvoj budućeg stambenog i poslovnog centra u priobalnom delu reke Save, a na osnovu prethodno usvojenog „Plana posebne namene“ i vladine odluke o proglašenju „Beograda na vodi“ projektom „od značaja za Republiku Srbija i Grad Beograd“.

Primenom ovog specijalnog zakona, Vlada je praktično dala na znanje građanima da će Zakon o eksproprijaciji i prateća pravila biti samo slovo na papiru, kad god Vlada odluči da je neki projekat od „nacionalnog značaja“. Primerenije bi bilo, kao što je Transparentnost Srbija ukazala, izmeniti Zakon o eksproprijaciji uvođenjem novih zakonskih odredbi koje bi se ubuduće podjednako primenjivale u svim sličnim situacijama, umesto od slučaja do slučaja, odnosno u situacijama kada to nekom odgovara.

Podrivanje pravnog poretka kroz pogodoivanje investitorima za projekat „Beograd na vodi“ nije bilo izuzetak, već je poslužio kao model za usvajanje i drugih posebnih zakona. Tako je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju²¹³ usvojen je februara 2020. Vlada je obrazložila da je zakon po-

treban kako bi se ubrzala izgradnja važnih infrastrukturnih projekata, poput autoputeva.

Paradoksalno je da je ovaj zakonski mehanizam za zaobilazanje pravila javnih nabavki usvojen samo mesec dana nakon što je ta ista Vlada predložila i ista Narodna skupština izglasala novi Zakon o javnim nabavkama, usklađen sa pravilima EU.

Specijalnim zakonom iz februara 2020. omogućeno je ugovaranje brojnih projekata po posebnim pravilima, a njihova vrednost se u doba donošenja procenjivala na nekoliko milijardi evra.

Ovaj specijalni zakon, kao i oni koji su mu prethodili, sledi prilično neobičnu „logiku“: ako je nešto „od posebnog značaja za Republiku Srbiju“, to će biti ugovoreno prema pravilima koja pružaju manju zaštitu javnog interesa, posebno kada je reč o transparentnosti i konkurenciji.

Mada ovaj zakon daje definiciju „projekata od posebnog značaja“, pa bi mogao da posluži bilo kom projektu u budućnosti, u osnovi je reč o pravnom mehanizmu koji ima iste efekte kao i donošenje posebnih zakona za samo jedan projekat. Naime, procedure iz posebnog zakona za linijsku infrastrukturu će omogućiti da se izabere unapred određeni partner u situacijama u kojima su finansiranje i implementacija projekata već dogovoreni ili se očekuje da će biti uređeni sporazumima sa drugim državama. Jedan od primera je izgradnja linija metroa u Beogradu.

Ovaj Zakon se može primeniti na projekte izgradnje i rekonstrukcije infrastrukture javnog prevoza (drumskog, železničkog, vodnog i vazdušnog) od „posebnog značaja za Republiku Srbiju“. Vlada odlučuje koji su to projekti od posebnog značaja.

Samim zakonom su kao takvi identifikovani projekti vredni više od 50 miliona evra.

Zakon takođe predviđa da se pravila iz Zakona o javnim nabavkama u vezi sa „planom nabavke, prethodnim obaveštenjem, načinom dokazivanja obaveznih i dodatnih uslova za učešće u postupku javne nabavke, rokovima za podnošenje ponuda i rokovima za odlučivanje Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, neće primenjivati“.²¹⁴

U članovima 37–48 zakona, navodi se da „naročito u slučaju hitnosti i ugroženosti realizacije projekta“, ako je pripremljena preliminarna studija izvodljivosti opšteg projekta, Vlada može odlučiti da se pravila javne nabavke uopšte ne primenjuju na projekat ili njegove pojedinačne faze i aktivnosti. Umesto toga, primenjivaće se „posebna procedura za izbor strateškog partnera u svrhu sprovođenja projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju“. Očigledna namera ovakvog zakonskog rešenja jeste da se posebne procedure prilagode unapred odabranom strateškom partneru. Naime, u članu 39. stav 3. izričito se navodi da će Vlada doneti uredbu kojom će definisati kriterijume i pravila za izbor „strateškog partnera“ za svaki projekat pojedinačno.

Zato se može očekivati da će za predstojeće infrastrukturne projekte, koje zvaničnici često najavljuju²¹⁵ u javnim nastupima, Srbija dobiti više uredbi prilagođenih tačno unapred predviđenim projektima. Slično se već dogodilo kada je na osnovu posebnog zakona za „Moravski koridor“ Vlada donela uredbu o izboru strateškog partnera, čiji sadržaj je favorizovao jedinog ponuđača.²¹⁶ U svom Izveštaju o Srbiji za 2020.godinu²¹⁷, EU je ovaj zakon izvdvojila kao jedan od razloga za „ozbiljnu zabrinutost“.

²¹¹ www.nadzor.org.rs/pdf/Pismo%20ustavnom%20sudu.pdf

²¹² <http://rs.n1info.com/Vesti/a95474/Odluka-Ustavnog-suda-o-penzijama-pravna-ili-politicka.html>

²¹³ www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/zakon-o-posebnim-postupcima-radi-realizacije-projekata-izgradnje-i-rekonstrukcije

²¹⁴ www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/LAW%20on%20Special%20Procedures%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20Project%20of%20Construction%20and%20Reconstruction%20of%20Line%20Infrastructure%20Structures%20of%20Particular%20Importance%20to%20the%20Republic%20of%20Serbia.pdf

²¹⁵ www.danas.rs/ekonomija/mihajlovic-opravan-leks-specijalis-za-brzu-izgradnju-infrastrukture/

²¹⁶ www.danas.rs/ekonomija/ts-transparentno-s-puno-sumnjivih-poteza-izabran-graditelj-moravskog-koridora/

²¹⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf, p. 28

ZAKLJUČCI

Pravosuđe

Nekoliko je razloga zbog kojih organi gonjenja i pravosuđe u Srbiji ne postižu bolje rezultate u suzbijanju korupcije, posebno u slučajevima koji se tiču visokih zvaničnika. Neki od tih razloga se odnose na slabosti pravnih normi i institucionalnih aranžmana. Čini se, međutim, da takvoj situaciji mnogo više doprinosi to što ključni akteri - policija i tužilaštvo - ne istražuju „politički osetljive“ slučajeve korupcije, osim kada imaju jasne znake podrške od najuticajnijih političara.

Zbog toga su u ovoj oblasti vrlo vidljivi elementi zarobljavanja institucija.²¹⁸ Dalje, neki od normativnih i institucionalnih problema za borbu protiv korupcije su jasno prepoznati u stručnoj javnosti, Vlada i Skupština znaju za te probleme, ali ne čine ništa kako bi ih rešili. Konačno, kao problem se može navesti i relativno mali broj prijavljenih slučajeva korupcije, odsustvo svedoka i druge teškoće pri dokazivanju. Svi ovi faktori doprinose da korupcija na visokom nivou uglavnom ostane nekažnjena i stvaraju plodno tlo za različite vidove zarobljavanja države, uključujući i one do kojih dolazi pri donošenju zakona i kod donošenja odluka.

U srpskom zakonodavstvu nije prepoznat pojam „korupcije na visokom nivou“ („grand corruption“). Jedna od posledica nepostojanja posebnog krivičnog dela za najteže slučajeve korupcije jeste to što se primenjuju uobičajeni rokovi zastarevanja krivičnog gonjenja, čak i kada su posledice tog dela po javne resurse i ljudska prava naročito teške.

Tužilaštvo za organizovani kriminal nadležno je da istražuje slučajeve korupcije koji se tiču funkcionera na visokim položajima, ali ne svih (među onima koji nisu u nadležnosti ovog tužilaštva su predsednik države i narodni poslanici). Slično tome, dokazivanje, ali ne svih, već samo nekih krivičnih dela korupcije, može se vršiti pomoću posebnih istražnih tehnika. Štaviše, za gonje-

²¹⁸ www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/when-law-doesnt-rule-State-capture.pdf

nje pojedinih koruptivnih krivična dela, koja su propisana posebnim zakonima, nisu nadležni ni TOK ni posebna odeljenja Viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije.

Mnogi drugi državni organi dolaze do informacija koje mogu ukazivati na korupciju, ali nemaju ovlašćenja da ih dalje istražuju. U zakonu postoji jasna obaveza tih organa (na primer, Državna revizorska institucija, Agencija za sprečavanje korupcije i Kancelarija za javne nabavke) da podnesu krivičnu prijavu ukoliko utvrde korupciju u delokrugu svog rada. Međutim, u većini slučajeva ovi organi neće imati dovoljno informacija da zakluče da li određeno kršenje pravila koje su utvrdili takođe predstavlja i radnju izvršenja krivičnog dela. O svojim sumnjama u tom pogledu oni mogu obavestiti javno tužilaštvo, ali nemaju jasno definisanu zakonsku obavezu da to čine. Takođe, ni u okviru javnih tužilaštava ne postoji mehanizam koji bi podrazumevao obavezu razmatranja informacija iz izveštaja i nalaza drugih institucija u cilju ispitivanja postojanja koruptivnih krivičnih dela.

Kada na osnovu razmatranja krivične prijave ustanovi da nije počinjeno koruptivno ili drugo krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti, javni tužilac o tome obaveštava podnosioca. Međutim, u većini slučajeva, kada utvrdi da nema elemenata za krivično gonjenje, tužilac ne dostavlja obrazloženje svoje odluke, usled čega je teško utvrditi da li su uzeti u obzir svi bitni dokumenti i dokazi. Manjak takvih informacija je naročito problematičan kada je krivična prijava bila podneta u slučaju koji je već poznat u javnosti i gde se sumnjalo na korupciju na visokom nivou.

Tužilac za organizovani kriminal i četiri posebna odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije i dalje nemaju na raspolaganju sve planirane kapacitete i sredstva. Pored toga, treba imati na umu da ni sami ti planovi nisu osmišljeni tako da odgovore na potrebu vođenja većeg broja proaktivnih istraga.

Ustavnost nekih od ključnih odredaba novousvojenog Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu je sporna,

što može omesti njegovu primenu i dovesti do zahteva za odštetu u budućnosti. Dalje, zakon ne pruža dovoljne garancije da će se koristiti za proveru potencijalnih učesnika u korupciji, jer kriterijumi za kontrolu nisu definisani u zakonu, dok će plan za kontrolu specijalne jedinice Poreske uprave biti poverljiv dokument.

Pravila koja regulišu prikupljanje statističkih podataka o slučajevima korupcije nisu dovoljno razvijena. Podaci sudova, tužilaštava i policije nisu u potpunosti uporedivi. Neki od njih su objavljeni u formatu koji ne omogućava dalju upotrebu. Zatim, većina informacija dostupna je javnosti samo u godišnjim izveštajima, iako posebna odeljenja VJT pripremaju takve izveštaje i tromesečno. Mada su dostupne brojne informacije MUP o hapšenjima osumnjičenih za korupciju, ne postoji sličan način izveštavanja o ishodu tih slučajeva u postupcima koji se vode pred tužilaštvom i sudovima. Javnost podataka o utvrđenim slučajevima korupcije je naročito niska kada se postupci okončaju na osnovu sporazuma o priznanju krivice.

Ne postoji praksa da nadležni javni tužioci predočavaju građanima informacije o slučajevima krivičnog gonjenja učesnika u korupciji koji su u toku, kao ni o istragama koje se u vezi sa tim vode. S druge strane, za neke od tih slučajeva građanima saopštavaju informacije ili ih na drugi način komentarišu političari (predsednik, premijer ili ministar unutrašnjih poslova). Problem „curenja informacija“ o tekućim istragama je prepoznat u nacionalnim planskim dokumentima i izveštajima Evropske komisije, ali se neadekvatno rešava.

Ustav Srbije ne pruža dovoljno garancija za nezavisnost sudija i tužilaca od političara. Takve garancije bi bile snažnije i bile bi u skladu sa međunarodnim standardima, kada bi sudije i tužioci, izabrani od strane svojih kolega u slobodnom i transparentnom procesu, činili većinu u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca. S druge strane, sadašnje odredbe Ustava ne pružaju takve garancije, a dosadašnji predlozi ustavnih amandmana predviđaju rešenja koja bi i dalje u značajnoj meri

omogućila da se očuva uticaj političara, preko članova ovih tela koja bira Narodna skupština. Srbija značajno kasni sa primenom planova u oblasti borbe protiv korupcije i EU integracija.

Sistem odgovornosti sudija i javnih tužilaca za kršenje profesionalnih i etičkih standarda nije dovoljno transparentan. To onemogućava građane da pomognu pravosuđu da reši svoje unutrašnje probleme bez upliva politike, a s druge strane, ne pruža dovoljno podsticaja onim sudijama i tužiocima koji rade uz puno poštovanje profesionalnih i etičkih standarda.

Srbija je donela strateške dokumente u cilju unapređenja zakonodavstva i prakse u borbi protiv korupcije (dve nacionalne strategije za borbu protiv korupcije čija je primena istekla, akcione planove za poglavlja 23 i 24 EU integracija, strategije u oblasti reforme pravosuđa, finansijskih istraga itd.). Međutim, mnoge od aktivnosti koje su bile predviđene u tim dokumentima i dalje nisu sprovedene. Ne postoji odgovarajući mehanizam nadzora i praćenja koji bi obezbedio da se problemi rešavaju blagovremeno i da se razmotre efekti primene planskih dokumenata. Slično tome, ne postoji praksa da se u Skupštini raspravlja o efektima primene usvojenih zakona.

Mehanizam nadzora u sprovođenju trenutno ključnog dokumenta antikorupcijske politike (revidirani Akcioni plan za poglavlje 23) postoji na nacionalnom i na nivou EU. Međutim, ni ranije ni aktuelno koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 nisu organizovali rasprave o rezultatima suzbijanja korupcije na visokom nivou, iako godišnji izveštaji Evropske komisije i šestomesečni non-paper izveštaji uvek ukazuju na slabosti u ovoj oblasti.

Donošenje zakona

Proces donošenja zakona u Srbiji nije dovoljno transparentan. Efekti zakona, pa samim tim ni moguće koristi od zakona skrojenih po meri privatnih interesa, ne prate se sistematski. Ti činioци stvaraju plodno tlo da koruptivni interesi nađu put do zakonskih odredbi i da to ne bude opa-

ženo. U ovom trenutku, prilagođavanje propisa privatnim interesima je oblast koja pobuđuje najviše sumnji u postojanje elemenata zarobljene države u Srbiji. Javni tužioc i drugi nadležni organi ne ispituju ove sumnje, dok mediji i civilno društvo ne mogu u potpunosti da sagledaju privatne interese koji stoje iza odluka državnih organa, usled nedovoljno transparentnog procesa donošenja odluka.

Drugi bitan faktor koji značajno doprinosi učestalosti krojenja zakona prema meri privatnih potreba i manjoj vidljivosti te pojave odnosi se na pojedine odlike funkcionisanja političkog sistema. Proces odlučivanja je visoko centralizovan u vrhu jedne ili više partija na vlasti, a javnost nema pristup informacijama o uticajima koji se na politiku vlade vrše putem stranačkih kanala. Vlada pretvara odluke stranaka (ili stranačkih lidera) u zakonodavne predloge, dok Skupština češće postupa kao služba vlade nego kao institucija koja će temeljno da nadzire njen rad.

Pored toga, neki od ozbiljnih nedostataka u propisima omogućavaju da se privatni interesi pretoče u skrojene zakone a da to ostane skriveno ne samo od građana, već i od zakonodavaca. Usvojeni zakoni obično nisu dovoljno precizni i jasni, pa se njihova primena bliže uređuje kroz niz podzakonskih akata koje donose Vlada i ministri. Za razliku od zakona, koji se usvajaju javno, u Skupštini, u čijoj pripremi se često organizuju javne rasprave i koji sadrže javno dostupno obrazloženje, uredbe i pravilnici se uglavnom ne razmatraju u javnosti pre usvajanja, a njihova obrazloženja se ne objavljuju. Neki od identifikovanih slučajeva krojenja propisa u privatnom interesu odnose se upravo na podzakonske akte.

Ustav Srbije predviđa mogućnost „zaobilazjenja“ nacionalnog zakonodavstva putem međudržavnih sporazuma i kreditnih aranžmana. Ova mogućnost se koristi za isključivanje konkurencije u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima. Skupština ratifikuje međudržavne sporazume ali nema uvek na raspolaganju potpune informacije o tome na koji način će oni biti korišćeni za zaključenje potonjih

ugovora. Obrazloženja koja Vlada daje kada predlaže ratifikaciju ovih sporazuma Skupštini ne sadrže sve informacije koje su potrebne da se uoče potencijalni nedostaci ili štetnost odredbi. Dok se javnosti predočavaju neke informacije o mogućim koristima i prednostima koje donosi takav aranžman, u potpunosti izostaju ekonomske analize koje bi omogućile poređenje sa alternativnim rešenjima za isti problem. Ne postoji zakonska obaveza da se Vlada i Skupština konsultuju sa Fiskalnim savetom u vezi sa ovim pitanjima, pre nego što zakluče, odnosno odobre sporazum.

Ustav i zakoni ne pružaju garancije da će svi ekonomski ugovori koje zaključuje vlada biti objavljeni, niti da je njihovo objavljivanje uslov za punovažnost ugovora. U praksi se mnogi od ovih ugovora ne objavljuju, posebno kada je za njihovo zaključivanje osnov bio međudržavni sporazum.

Ustav sadrži opšte odredbe o jedinstvu pravnog sistema. Međutim, ne sadrži eksplicitne odredbe koje bi sprečile donošenje zakona „za jedan projekat“, kroz koje se podriva primena sistemskih zakona za datu oblast. Takvi zakoni se u praksi prave sa ciljem da obezbede ostvarivanje interesa unapred odabranih poslovnih partnera vlasti.

Zakonska je obaveza da se objave informacije o zainteresovanim stranama koje su konsultovane tokom procesa izrade zakona i da se unapred procene efekti budućeg zakona za različite subjekte. Međutim, ove analize ne obuhvataju sve relevantne informacije čak i kada su pripremljene, što često nije slučaj.

Javne rasprave su obavezne u pripremi većine novih zakona kao i kod značajnih izmena u postojećim zakonima. Javna rasprava može pomoći u identifikovanju odredbi skrojenih prema privatnim interesima u ranim fazama procesa. Međutim, pravila se krše, pa se javne rasprave ponekad uopšte ne organizuju ili se ne organizuju u skladu sa pravilima. Informacije o razmatranju predloga koji su dati tokom javne rasprave često nedostaju, iako postoji obaveza da se nađu u izveštaju sa javne rasprave. Neorganizovanje javne rasprave u skladu sa pravilima nije prepo-

znato kao osnov da se ospori ustavnost donetog zakona. Štaviše, javne rasprave uopšte nisu obavezne ako zakon predloži neki narodni poslanik, a ne Vlada. Ova mogućnost je u nekim slučajevima zloupotrebljena kako bi se izbegla javna rasprava.

Srbija ima Zakon o lobiranju. Taj zakon nastoji da reguliše uticaj na proces donošenja odluka koji vrše neposredno zainteresovana lica ili posrednici (profesionalni lobisti). Međutim, zakon ne obezbeđuje potpunu transparentnost bitnih informacija. Vlada, ministarstva, narodni poslanici, državni službenici, posebni savetnici u vladi i ministarstvima i pojedini članovi radnih grupa koje izrađuju zakon dužni su da zabeleže ko im se formalno obratio u vezi sa sadržajem zakona, ali nisu dužni da objavljuju te informacije. Još je veći problem to što neformalni kontakti zainteresovanih lica i lobista sa javnim funkcionerima i službenicima u vezi sa tim istim pitanjima nisu ni izričito zabranjeni niti je bliže uređeno kako službenik treba da postupi ukoliko do takvog kontakta dođe.

U Zakonu o sprečavanju korupcije predviđen je mehanizam za procenu potencijalnih rizika od korupcije u nacrtima zakona. Za tu procenu je nadležan nezavisni organ – Agencije za sprečavanje korupcije. Međutim, dužnost konsultovanja Agencije postoji samo za zakone koji su doneti u nekim oblastima (koji su izričito navedene u Akcionom planu za poglavlje 23), a ne za sve zakone. Štaviše, dužnost da se rizici od korupcije razmotre na ovaj način ne postoji u kasnijim fazama zakonodavnog procesa (vladin predlog ili skupštinski amandmani), gde bi mogli da nastanu novi rizici, kao ni kada je reč o podzakonskim aktima. Ne postoji zakonski definisan mehanizam za informisanje Agencije i javnosti o tome da li su uzete u obzir preporuke Agencije za otklanjanje koruptivnih rizika. Slično tome, ne postoji zakonska obaveza niti ustaljena praksa da Agencija konsultuje javnost kako bi utvrdila rizike od korupcije u zakonima. Uključivanje šire javnosti bi omogućilo da se uoči veći broj odredaba koje su skrojene po meri privatnih interesa, jer to može biti vidljivo samo dobrim poznavacima oblasti koju zakon uređuje.

PREPORUKE

Pravosuđe

- U Krivični zakonik bi trebalo ugraditi pojam „korupcije na visokom nivou“, kako bi se sprečila nemogućnost krivičnost gonjenja najtežih slučajeva korupcije usled preranog nastupanja zastarelosti;
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije trebalo bi dopuniti, tako da Tužilaštvo za organizovani kriminal bude nadležno za slučajeve korupcije koji su u vezi sa svim javnim funkcionerima na visokim položajima;
- Zakonik o krivičnom postupku bi trebalo dopuniti tako da se posebne tehnike dokazivanja mogu primeniti u istragama svih koruptivnih krivičnih dela;
- Ustavom bi trebalo pružiti snažnije garancije nezavisnosti sudija i javnih tužilaca od političara. U tom smislu je naročito bitno da sudije i javni tužioci, koje će u slobodnom i transparentnom postupku birati njihove kolege, čine većinu članova u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca;
- Sistem u kojem se utvrđuje odgovornost sudija i tužilaca za kršenje profesionalnih i etičkih standarda trebalo bi da bude transparentniji;
- Trebalo bi jasno propisati dužnost javnim tužiocima da istraže u određenom roku svaku dokumentovanu tvrdnju u korupciji na visokom nivou koja je izneta u medijima. Takođe bi trebalo da postoji dužnost da se informacije o utvrđenim činjenicama u takvim slučajevima predoče javnosti;
- Javna tužilaštva bi trebalo da objavljuju obrazloženja uz odluke da ne gone slučajeve u kojem se sumnjalo na korupciju na visokom nivou;
- Tužilaštvo za organizovani kriminal, kao i četiri odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije trebalo bi da dobiju

dovoljne resurse kako bi vršili veći broj proaktivnih istraga korupcije;

- Ustavnost Zakona o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu trebalo bi da bude proverena pre nego što zakon počne da se primenjuje, kako bi se izbegli mogućni odštetni zahtevi ako se neustavnost utvrdi tek tokom primene. Kada primena bude počela, Jedinica Poreske uprave bi svojim planom trebalo da prioritetno obuhvati lica koja su na osnovu svojih ovlašćenja mogla biti u prilici da učestvuju u slučajevima korupcije na visokom nivou;
- Trebalo bi unaprediti statistike policije, javnih tužilaštava i sudova, kako bi se obezbedile detaljnije informacije o raznim tipovima korupcije, oblastima gde dolazi do korupcije i počiniocima ovih krivičnih dela. Statistike koje sačinjavaju i predstavljaju razni državni organi trebalo bi da budu u potpunosti uporedive;
- Policija, javno tužilaštvo i sudovi treba da redovno izveštavaju o svom učinku na polju borbe protiv korupcije, a najmanje jednom u tri meseca. Statistički podaci bi trebalo da budu dostupni javnosti i u otvorenom (mašinski čitljivom) obliku;
- Podatke o krivičnim istragama i krivičnim postupcima bi uvek trebalo da predstavlja nadležni javni tužilac, kako bi se sprečilo da o tome javnost obaveštavaju političari (npr. predsednik države, predsednik vlade, ministar unutrašnjih poslova);
- Javna tužilaštva i sudovi bi trebalo da predoče javnosti informacije o sporazumima koje su postigli sa optuženima o priznanju krivice, kako bi se u dovoljnoj meri obezbedila zaštita javnog interesa od mogućih zloupotreba povodom zaključivanja takvih sporazuma;
- Narodna skupština i Ministarstvo pravde treba da organizuju javno slušanje (debatu u kojoj bi učestvovali stručnjaci i praktičari), kako bi se kroz raspravu utvrdilo kakva je bila primena strategija i zakona koji su od značaja za gonjenje korupcije na visokom nivou i druge povezane probleme. U ovu diskusiju bi trebalo uključiti nezavisne državne organe (Državna revizorska institucija, Agencija za sprečavanje korupcije, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i drugi), Savet za borbu protiv korupcije, kao i organizacije civilnog društva i istraživačke novinare koji su iznosili u javnost informacije o mogućim slučajevima korupcije na visokom nivou;

Zakonodavni postupak

- Potrebne su sledeće promene u propisima i u praksi kako bi se sprečio neprikladni uticaj na postupak izrade zakona i zarobljavanje države koje nastaje usled toga;
- Ustav bi trebalo dopuniti kako bi se ograničile mogućnosti da se kroz međudržavni sporazum ili kreditni aranžman ugovori odstupanje od pravila koja su propisana domaćim zakonima, naročito kod javnih nabavki, javno-privatnih partnerstava i privatizacije. I pre nego što dođe do ovih promena u Ustavu, Vlada bi trebalo da predstavlja detaljno obrazloženje efekta koji će imati zaključeni međudržavni sporazumi i zajmovi. To obrazloženje bi trebalo da sadrži razmatranje i ekonomsku analizu raznih mogućnosti da se reši određeni problem. Fiskalni savet bi trebalo da proverava utemeljenost ovih vladinih analiza, a mišljenje Fiskalnog saveta bi trebalo razmatrati u Skupštini zajedno sa Vladinim predlogom za potvrđivanje međudržavnog sporazuma ili ugovora o zajmu;
- Svi ekonomski ugovori koje zaključuje vlada bi trebalo da se objavljuju, a Ustavom bi trebalo predvideti da je objavljivanje ugovora uslov za njegovo stupanje na snagu. Vlada bi trebalo da objavi sve ekonomske ugovore koji su već zaključeni, bez odlaganja;

- Ustavom bi trebalo izričito zabraniti donošenje „zakona za jedan projekat“, kroz koje se predviđa odstupanje od pravila koja su propisana sistemskim zakonom za datu oblast;
- Obrazloženje svakog predloga zakona bi trebalo da sadrži pun „otisak zakonodavnog puta“, odnosno informacije o svim subjektima koji su uticali na tok izrade zakona i njegov sadržaj u svim prethodnim fazama;
- Trebalo bi uspostaviti obavezu sprovođenja javnih rasprava za sve predloge zakona, bez obzira na to ko ih predlaže. Nesprovođenje obavezne javne rasprave bi trebalo da bude prepoznato kao osnov za osporavanje ustavnosti usvojenog zakona;
- Vlada, ministarstva, poslaničke grupe, javni funkcioneri i službenici, posebni savetnici i članovi radnih grupa trebalo bi da imaju zakonsku obavezu (Zakon o lobiranju) da objave informacije o pravnim i fizičkim licima koja su im se obračala u vezi sa donošenjem, ukidanjem ili izmenom zakona, bilo da su u pitanju formalni dopisi ili neformalni pokušaj uticaja;
- Ministarstva i vlada treba da objavljuju obrazloženja za sve predloge podzakonskih akata i da organizuju javnu raspravu pre njihovog donošenja;
- Agencija za sprečavanje korupcije bi trebalo da bude ovlašćena za davanje mišljenja o rizicima od korupcije u svim zakonima i podzakonskim aktima, a ne samo u vezi sa nacrtima zakona koji se odnose na oblasti izričito pomenute u Akcionom planu za poglavlje 23. Predlagač akta bi trebalo da obrazloži na koji način je postupio po preporukama Agencije;
- Kada priprema mišljenja o rizicima od korupcije u zakonima, Agencija za sprečavanje korupcije bi trebalo da od javnosti zatraži predloge i komentare, da te komentare razmotri i da u okviru mišljenja o koruptivnim rizicima obrazloži svoj stav i povodom komentara dobijenih od građana. Agencija bi trebalo da svoja obrazložena mišljenja o koruptivnim rizicima objavljuje.

REFERENCE

Projekat Jačanje sistema nacionalnog integriteta na Zapadnom Balkanu i u Turskoj, kao i praćenje kretanja u borbi protiv korupcije, uz podršku Evropske komisije, maj 2014 - novembar 2017, i decembar 2017 – avgust 2018

Transparentnost Srbija, Dopis Narodnoj Skupštini povodom predloga zakona o sprečavanju korupcije - https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/dopis_narodnoj_skupstini_povodom_predloga_zakona_o_sprecavanju_korupcije.pdf

Transparentnost Srbija, Poređenje, predlog i nacrt zakona iz februara 2019, komentari TS <https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/poredjenje%20predlog%20zakona%20i%20nacrt%20iz%20februara%202019%20sa%20TS%20komentarima.pdf>

Transparentnost Srbija, Komentari i sugestije, Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije - https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Op%C5%A1ti_komentari_i_sugestije_u_odnosu_na_Nacrt_zakona_o_spre%C4%8Davanju_korupcije_kao_celinu_obrazac.docx.pdf

Transparentnost Srbija, Amandmani na nacrt Zakona o sprečavanju korupcije sa obrazloženjem pregledom izmenjenih odredaba – drugo poglavlje nacrt – <https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Amandmani%20TS%20na%20nacrt%20zakona%20o%20sprecavanju%20korupcije%20februar%202019%20drugo%20poglavlje%20zakona.pdf>

Transparentnost Srbija, Komenatri i predlozi na nacrt Zakona o sprečavanju korupcije – Treća grupa komentara na određene članove Nacrta – https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/%D0%9A%D0%BEmentari_TS_-_Nacrt_zakona_o_sprecavanju_korupcije_III_deo.pdf

Transparentnost Srbija, "Kako da Srbija iskoristi GRECO preporuke" - <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/9887-kako-da-srbija-iskoristi-greco-preporuke>

Izveštaj o Srbiji 2020, Brisel, 6.10.2020, str. 26 – https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

"Jačanje pravosuđa u borbi protiv korupcije" - https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2015/02/1421664191_GS_jacanje-pravosudja-WEB.pdf

TS - Kako se boriti protiv korupcije? Aktuelni problemi i pitanja rada represivnih antikorupcijskih tela u kontekstu integracije u EU - <https://transparentnost.org.rs/images/stories/How%20to%20Fight%20Corruption%20-%20December%202014.pdf>

Delegacija EU u Srbiji: Ključni nalazi Izveštaja o Srbiji za 2018 - <http://europa.rs/key-findings-of-the-2018-report-on-serbia/?lang=en>

Delegacija EU u Srbiji: Ključni nalazi Izveštaja o Srbiji za 2020 - <http://europa.rs/key-findings-of-the-2020-report-on-serbia/?lang=en>

"Istraga i procesuiranje krivičnih dela korupcije identifikovanih kroz revizorske izveštaje", Praktikum za pripadnike pravosuđa i policije" - <https://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/PACS%20-%20Istraga%20i%20procesuiranje%20krivicnih%20dela%20korupcije%20identifikovanih%20kroz%20revizorske%20izvestaje.pdf>

Ministarstvo pravde, Revidirani Akcioni plan za poglavlje 23 i strategija razvoja za 2020-2025 (22.07.2020.) - <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php>

Transparentnost Srbija, Procena sistema nacionalnog integriteta, Srbija 2015 – https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf

Vrhovni kasacioni sud: Izveštaj o radu sudova u Republici Srbiji za period januar – juni 2020 - <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20sudova%20u%20Republici%20Srbiji%20za%20period%20januar-juni%202020.%20godine.pdf>

"Procena rizika od neprofesionalnog ponašanja i korupcije u sudstvu i tužilaštvu", Evropska unija – Savet Evrope, zajednički projekat "Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji", April 2014 - <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/pacs>

GRECO - FOURTH EVALUATION ROUND, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors; Interim Compliance Report Serbia, 2019 - [https://www.mpravde.gov.rs/files/GrecoRC4\(2019\)5-Final-eng-Serbia_Interim.pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/GrecoRC4(2019)5-Final-eng-Serbia_Interim.pdf)

GRECO - FOURTH EVALUATION ROUND, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors; Interim Compliance Report Serbia, 2017 - <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>

Izveštaj o radu Državnog veća tužilaca za 2019 - <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>

Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS): "Uloga tužilaštva u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala u Republici Srbiji" - <http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2017/12/FINALNA-VERZIJA.pdf>

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Balkanski fond za demokratiju i Ambasada Norveške: "Represivne mere u borbi protiv korupcije – Primena u praksi i predlog za unapređenje", 2019 - https://uts.photovisual.org/images/2019/represivne_mere_u_borbi_protiv_korupcije_2.pdf

Republičko javno tužilaštvo – "Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštita ustavnosti i zakonitosti u 2019" - http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf

CESID, USAID: Projekt Odgovorna vlast: "Odnos građana Srbije prema korupciji (ciklus II) 2019 - <https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2020/01/USAID-GAI-Izve%C5%A1taj-sa-istra%C5%BEivanja-javnog-mnjenja-Odnos-gra%C4%91ana-Srbije-prema-korupciji-Decembar-2019.pdf>

Republički zavod za statistiku: Statistički kalendar Republike Srbije, 2020 – <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G202017013.pdf>

Pregovaračka grupa za poglavlje 23, Akcioni plan za poglavlje 23: "Pravosuđe i osnovna prava", jul 2020 - <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revised%20AP23.docx>

Ministarstvo za evropske integracije: "Non-paper o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, jun 2020" - https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_jun_20_srpski.pdf

Evropska komisija - Izveštaj za 2020.godinu / European Commission, Commission Staff Working Document: Serbia 2020 Report – https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

Savet Evrope – <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/serbia>

Transparentnost Srbija, "Pravosuđe u borbi protiv korupcije – ključni nalazi i preporuke", 2013 - <https://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

Transparentnost Srbija, "Public interest in the mud, smoke and under the water", Case studies of three big projects in Serbia: Public procurement, Public-Private Partnership and State Aid Projects – <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Javni%20interes%20u%20blatu%20dimu%20i%20pod%20vodom.pdf>

Transparentnost Srbija, Istraživanje o javnim raspravama u 2019. – https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_o_JR_u_2019.pdf

Transparentnost Srbija, Zakon o lobiranju i predlozi za dopunu, 2018 – https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Amandmani-na-Predlog-zakona-o-lobiranju---Transparentnost-Srbija-oktobar-2018.pdf

Transparentnost Srbija, Analiza Zakona o lobiranju – https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_Zakona_o_lobiranju.pdf

Transparentnost Srbija, (Ne)transparentnost lobiranja u Srbiji – prvi nalazi primene Zakona, 2020 – https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_-_istra%C5%BEivanje_o_primeni_Zakona_o_lobiranju.pdf

Agencija za borbu protiv korupcije: Registar lobista u Srbiji – http://www.acas.rs/pretraga_registra/#/acas/registarLobista

Transparentnost Srbija, Elementi zarobljene države u Srbiji: Sludija slučajeva 2017 -2018 – https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Elements-of-State-Capture-in-Serbia-eng-A5.pdf

TS & Koalicija za nadzor javnih finansija: "Pismo predsedniku Ustavnog suda" – <http://www.nadzor.org.rs/pdf/Pismo%20ustavnom%20sudu.pdf>

Transparentnost Srbija i amandmani na nacrt zakona o sprečavanju korupciju sa obrzloženjem i predlogom izmenjenih odredaba – drugo poglavlje nacrta zakona – <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Amandmani%20TS%20na%20nacrt%20zakona%20o%20sprecavanju%20korupcije%20februar%202019%20drugo%20poglavlje%20zakona.pdf>

Transparentnost Srbija, "Ispitati informacije o mogućoj političkoj povezanosti direktora Agencije za boru protiv korupcije" – <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9690-ispitati-informacije-o-mogucoj-politickoj-povezanosti-direktora-agencije>

Agencija za borbu protiv korupcije: "Model o Zakonu o agenciji za borbu protiv korupcije" – <http://www.acas.rs/%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BB-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BE-%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8/>

Koalicija prEUgovor – Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, mart 2019 – <http://www.preugovor.org/Alarm-Reports/1528/Coalition-prEUgovor-Report-on-Progress-of-Serbia.shtml>

NALED: Metodologija – <http://ri.naled.rs/htdocs/methodologyView.php?id=57255&sJezik=rs>

Peta sednica Prvog redovnog zasedanja Narodne Skupštine Republike Srbije 2019 – http://www.parlament.gov.rs/Peta_sednica_Prvog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2019._godini.36429.941.html

Agencija za sprečavanje korupcije: "Analize propisa na rizike od korupcije" – <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/?pismo=lat>

Agencija za borbu protiv korupcije: "Mišljenje o proceni rizika korupcije u odredbama Predloga zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta izgradnje "Beograd na vodi" – <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Predlogu-zakona-o-Beogradu-na-vodi-final-1.pdf?pismo=lat>

MEDIJI

ING- PRO: "1. marta 2018. godine počela su sa radom posebna odeljenja tužilaštva i sudova, specijalizovana za borbu protiv korupcije" – <https://www.propisi.net/1-marta-2018-godine-pocela-su-sa-radom-posebna-odeljenja-tuzhilastva-i-sudova-specijalizovana-za-borbu-protiv-korupcije/>

TV N1: "Specijalni sud odbio optužnicu protiv Borislava Novakovića" – <http://rs.n1info.com/Vesti/a653839/Specijalni-sud-odbio-optuznicu-protiv-Borislava-Novakovica.html>

TV N1: "Odluka o penzijama – uticaj politike na Ustavni sud?" – <http://rs.n1info.com/Vesti/a95474/Odluka-Ustavnog-suda-o-penzijama-pravna-ili-politicka.html>

RTV: "Zbog korupcije uhapšeno 80 osoba, oštetili budžet preko 100 miliona evra" – https://rtv.rs/sr_lat/hronika/zbog-korupcije-uhapseno-80-osoba-ostetili-budzet-preko-100-miliona-evra_673545.html

Blic: "Agencija: Predložena rešenja zakona o udžbenicima sadrže rizike korupcije" – <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/agencija-predlozena-resenja-zakona-o-udzbenicima-sadrze-rizike-korupcije/phrzsyo>

Danas: "Usvojen zakon: Lobisti u Srbiji samo sa visokom stručnom spremom" – <https://www.danas.rs/politika/poslanici-skupstine-srbije-usvojili-vise-zakona-iz-oblasti-pravosudja/>

RTS: "Zakon o lobiranju stupio na snagu – Ko ima pravo da lobira" – <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3625331/zakon-o-lobiranju-stupio-na-snagu--ko-ima-pravo-da-lobira.html>

MIŠLJENJA

Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije: "Vučićevi komentari o istragama - pritisak na pravosuđe?" – <https://www.uts.org.rs/press-centar/press-clipping/1319-vucicevi-komentari-o-istragama-pritisak-na-pravosudje>

Moj Ustav portal, Stručni komentar: "Hijerarhija domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata" – <http://mojustav.rs/strucni-komentar-197/>

ZAKONI I PRAVILNICI

Ustav Republike Srbije - https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html

Zakon o javnom tužilaštvu - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_tuzilastvu.html

Zakon o sudijama - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sudijama.html

Zakon o uređenju sudova - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_uredjenju_sudova.html

Zakon o policiji - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_policiji.html

Zakon o lobiranju - <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-lobiranju-republike-srbije.html>

Zakon o zaštiti uzbunjivača - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html

Zakon o platama državnih službenika i nameštenika - https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_platama_drzavnih_sluzbenika_i_namestenika.html

Zakon o državnoj upravi – https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi – https://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/200618-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravi.html

Zakon o sprečavanju korupcije – <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

Zakon o Agenciji za sprečavanje korupcije - <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>

Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju – <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/zakon-o-posebnim-postupcima-radi-realizacije-projekata-izgradnje-i-rekonstrukcije>

Zakonik o krivičnom postupku - https://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_krivicnom_postupku.html

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije - <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

Zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima – <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-konverziji-stambenih-kredita-indeksiranih-svajcarskim-francima.html>

Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu - <https://www.propisi.net/zakon-o-utvrđivanju-porekla-imovine-i-posebnom-porezu/>

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti - <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/dokumenta/zakoni/eng/Law%20on%20Financing%20Political%20Activities%2019.pdf>

Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije - <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-organizaciji-i-nadleznosti-drzavnih-organa-u-suzbijanju-organizovanog-kriminala-terorizma-i-korupcije.html>

Poslovnik Vlade Republike Srbije – <https://www.srbija.gov.rs/dokument/2432/poslovnik-vlade.php>

Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova - https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%98%D0%9B%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%9E%20%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%A3%D0%9F%D0%9A%D0%A3_0.pdf

Partnerstvo za otvorenu upravu – <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=lat>

"Put zakona", Narodna Skupština – <http://www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona.1052.html>

Pravosuđe, institucionalno uređenje

Sudska vlast u Republici Srbiji je poverena sudovima opšte i posebne nadležnosti.²¹⁹ Sudove opšte nadležnosti čine 66 osnovnih sudova, 25 viših sudova, 4 apelaciona suda i Vrhovni kasacioni sud. Sudovi posebne nadležnosti su 16 privrednih sudova, privredni apelacioni sud, 44 prekršajnih sudova, Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud.²²⁰ U prvom polugodištu 2020. godine odlukom Visokog saveta sudstva bilo je utvrđeno 3038 sudijskih mesta, a od tog broja bilo je popunjeno 2742 sudijskih mesta. Isključujući one koji se nalaze na dugoročnom odsustvu, 2602 sudija su efektivno postupale u svim sudovima u Srbiji.²²¹

Vrhovni kasacioni sud je najviši sud u Republici Srbiji. On je neposredno viši sud za Privredni apelacioni sud, Prekršajni apelacioni sud, Upravni sud i druge apelacione sudove. Apelacioni sudovi su neposredno viša sudska instanca višim sudovima i osnovnim sudovima (u određenim slučajevima, koji su propisani zakonom, viši sudovi su neposredno viša sudska instanca i osnovnim sudovima). Viši sud je prvostepeno nadležan kada presuđuje u sporovima koji su najviše povezani sa korupcijom, kao što su slučajevi zloupotrebe položaja, primanja mita, podmićivanja i zloupotrebe u javnim nabavkama.²²²

Ustav i zakoni garantuju nezavisnost sudija i stalnost njihove funkcije.²²³ Ustav zabranjuje svaki uticaj na rad sudija, kao

i političku aktivnost sudija.²²⁴ Ustavne garancije su potvrđene odredbama Zakona o uređenju sudova i Zakona o sudijama.²²⁵

Po odredbama Zakona o uređenju sudova, sudska vlast je poverena sudovima i nezavisna je od zakonodavne i izvršne vlasti.²²⁶ Sudija je nezavisan u donošenju odluka.²²⁷ Takođe, sudske odluke su obavezujuće i ne mogu biti predmet vansudske kontrole. Sudske odluke može preispitivati jedino nadležni sud u odgovarajućim postupcima utvrđenim zakonom.²²⁸ Zakon zabranjuje korišćenje javnih funkcija, medija ili bilo koje druge vrste javnog nastupa za vršenje neprimerenog uticaja na tok i ishod sudskog postupka. I svaki drugi oblik uticaja na sudove ili pritisak na učesnike u postupcima je takođe zabranjen.²²⁹

Sudija obavlja svoju funkciju kao stalnu, osim onih koji su izabrani po prvi put.²³⁰ Na stalnu funkciju ih bira Visoki savet sudstva.²³¹ Visoki savet sudstva takođe predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi sudijski mandat.²³² Ovo telo se sastoji od 11 članova. Šest članova su sudije sa stalnom sudijskom funkcijom, jedan član je profesor pravnog fakulteta, jedan advokat, a tri člana ulaze u sastav Visokog saveta sudstva po položaju: ministar nadležan za pravosuđe, predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine i predsednik Vrhovnog kasacionog suda.²³³

Sudijska funkcija prestaje na zahtev sudije, ispunjenjem zakonskih uslova ili razrešenjem, odnosno ako sudija, posle tri godine od prvog izbora, ne bude izabran na stalnu sudijsku funkciju.²³⁴ Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki sa-

vet sudstva.²³⁵ Sudija ima pravo da izjavi žalbu Ustavnom sudu protiv te odluke.²³⁶ Odluka Ustavnog suda je konačna.²³⁷ Zakon o sudijama propisuje detaljnu proceduru za prestanak sudijske funkcije.²³⁸ Postupak za prestanak sudijske funkcije pred Visokim savetom sudstva može svojim predlogom da inicira predsednik suda, predsednik neposredno višeg suda, predsednik Vrhovnog kasacionog suda, organ nadležnih za vrednovanje rada sudije ili Disciplinska komisija.²³⁹

Učesnici u sudskim postupcima su ovlašćeni da se žale na rad suda kada smatraju da su postupci spori, nezakoniti ili da postoji bilo kakav oblik uticaja na tok i ishod postupka.²⁴⁰ Disciplinske prijave protiv sudija podnose se Disciplinskom tužiocu. Disciplinski tužilac može da podnese predlog za vođenje disciplinskog postupka Disciplinskoj komisiji. Disciplinskog tužioca i Disciplinsku komisiju obrazuje Visoki savet sudstva.²⁴¹ Disciplinske sankcije su javna opomena, umanjenje plate do 50% u trajanju do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine.²⁴² Ako Disciplinska komisija utvrdi odgovornost sudije za ozbiljni disciplinski prekršaj pokrenuće postupak za razrešenje sudije.²⁴³ Tokom tog postupka sudija može biti suspendovan. I na ovu odluku postoji pravo žalbe – sudija može da se obrati Ustavnom sudu.²⁴⁴ Imunitet sudija se odnosi na izneto mišljenje i glasanje tokom usvajanja sudijskih odluka, osim u slučaju kada je počinjeno krivično delo kršenje zakona od strane sudije.²⁴⁵ U drugim situacijama, sudiju imunitet ne štiti od krivičnog gonjenja.²⁴⁶

Javno tužilaštvo, institucionalno uređenje

Sistem javnog tužilaštva čine Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva, viša javna tužilaštva, osnovna javna tužilaštva i javna tužilaštva sa posebnom nadležnošću - Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine.²⁴⁷

U Republičkom javnom tužilaštvu, svim apelacionim javnim tužilaštvima i četiri viša javna tužilaštva (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac) osnovana su Odeljenja za borbu protiv korupcije.²⁴⁸ Od 2009. godine, nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal proširena je na pojedina krivična dela koja se kolokvijalno nazivaju "korupcijom na visokom nivou". Nadležnost je određena prema položaju učinioca krivičnog dela, odnosno lica koje se podmićuje – reč je o licima koje bira, postavlja ili imenuje Narodna Skupština Republike Srbije, Vlada Republike Srbije, Visoki savet sudstva ili Državno veće tužilaca. Isti tužilac biće zadužen i za krivično gonjenje u slučaju privrednog kriminala (uključujući korupciju u privatnom sektoru), ukoliko vrednost imovinske koristi prelazi 200.000.000 dinara, odnosno ako vrednost javne nabavke prelazi 800.000.000 dinara.²⁴⁹

Republika Srbija je 1. januara 2020. imala 71 javnog tužioca²⁵⁰ i 713 zamenika javnih tužilaca.²⁵¹ Tužilaštvo za organizovani kriminal imalo je javnog tužioca i 25 zamenika.²⁵²

Javno tužilaštvo u Srbiji organizovano je

²¹⁹ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 71

²²⁰ Zakon o uređenju sudova, član 11

²²¹ <https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20sudova%20u%20Republici%20Srbiji%20za%20period%20januar-juni%202020.%20godine.pdf>, strana 4

²²² Zakon o uređenju sudova, član 23

²²³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 75

²²⁴ Ustav Republike Srbije, članovi 142-149

²²⁵ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 75

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Zakon o sudijama, član 1

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Zakon o uređenju sudova, član 6

²³⁰ Zakon o sudijama, član 2

²³¹ Zakon o sudijama, članovi 50-52

²³² https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 71

²³³ Ibid.

²³⁴ Zakon o sudijama, član 57

²³⁵ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 76

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Zakon o sudijama, članovi 62-68

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija, član 19

²⁴⁰ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 81

²⁴¹ Zakon o sudijama, članovi 93-95

²⁴² https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 81

²⁴³ Zakon o sudijama, članovi 91-92

²⁴⁴ Zakon o sudijama, članovi 64-67

²⁴⁵ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 81

²⁴⁶ Zakon o sudijama, član 5

²⁴⁷ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 91

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ <http://rjt.nlnet.rs/sr/borba-protiv-korupcije>

²⁵⁰ Izveštaj Državnog veća tužilaca o radu za 2019, <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>, strana 20

²⁵¹ Ibid.

²⁵² https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 91

tako da je niže rangirani javni tužilac određeno neposredno višem javnom tužiocu, a niže javno tužilaštvo neposredno višem javnom tužilaštvu. Svaki javni tužilac određeno je Republičkom javnom tužiocu. Viši javni tužilac može neposredno nižim javnim tužiocima izdati obavezno uputstvo za postupanje u određenim slučajevima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njihovog postupanja, a Republički javni tužilac može izdati takvo uputstvo bilo kom javnom tužiocu. Tužioci imaju zamenike, a zamenik javnog tužioca je dužan da izvrši sve zadatke koji su mu povereni.²⁵³ Pored javnih tužilaštava, postoji Državno veće tužilaca koje je organizovano kao nezavisno telo sa ciljem da obezbedi i garantuje samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika.²⁵⁴ Organizacija tužilaštava uglavnom prati organizaciju sudova.²⁵⁵

Ustav²⁵⁶ i zakoni garantuju samostalnost u radu tužilaca.²⁵⁷ Za razliku od sudstva koje je po Ustavu „nezavisno“, javno tužilaštvo je samostalan državni organ²⁵⁸, a svaki javni tužilac i zamenik je „samostalan u vršenju svojih ovlašćenja“.²⁵⁹ Nezavisnost sudija znači da su sudije funkcionalno nezavisne, odnosno da mogu obavljati svoju funkciju bez bilo čijeg uticaja. „Samostalna“ priroda tužilaca nije dovoljna da bi se obezbedila funkcionalna nezavisnost u obavljanju njihovih dužnosti. Prema stavovima predstavnika Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, „postupci tužilaca moraju biti nezavisni u svim aspektima - nezavisni ne samo od izvršne i zakonodavne vlasti, već i od uticaja sudova, kao i od proizvoljnog mešanja nadređenih tužilaca u radu nižih tužilaca“.²⁶⁰

Zabranjen je svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni su da odbiju svaku radnju koja predstavlja uticaj na samostalnost u radu javnog tužilaštva.²⁶¹

Javnog tužioca bira Narodna skupština, na predlog Vlade, nakon pribavljenog mišljenja skupštinskog Odbora za pravosuđe.²⁶² Državno veće tužilaca predlaže kandidate Vladi Republike Srbije.²⁶³ Javni tužilac bira se na šest godina i može ponovo biti izabran.²⁶⁴ Mandat zamenika javnih tužilaca koji su prvi put izabrani traje tri godine. Narodna skupština ih bira na predlog Državnog veća tužilaca (po jedan kandidat za svako upražnjeno mesto).²⁶⁵ Državno veće tužilaca bira zamenike javnih tužilaca na stalnu funkciju.²⁶⁶

Mandat članovima Državnog veća tužilaca traje pet godina sa zabranom ponovnog uzastopnog izbora. Državno veće tužilaca čine: tri člana po položaju (Republički javni tužilac, ministar pravde i predsednik skupštinskog odbora nadležnog za pravosuđe); šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca; i dva „ugledna i istaknuta“ pravnika.²⁶⁷ Veće odlučuje o izboru zamenika tužilaca u drugo tužilaštvo istog ranga ili u više javno tužilaštvo.²⁶⁸

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu biti razrešeni iz razloga utvrđenih zakonom.²⁶⁹ Funkcija javnog tužioca prestaje i ako ne bude ponovo izabran, odnosno ako zamenik javnog tužioca ne bude

izabran na stalnu funkciju.²⁷⁰ Odluka o razrešenju donosi se na predlog Vlade,²⁷¹ a mora se zasnivati na razlozima koji su utvrđeni odlukom Državnog veća tužilaca.²⁷² Protiv navedene odluke moguća je žalba Ustavnom sudu.²⁷³ Javni tužilac i zamenik javnog tužioca samostalni su u vršenju svojih ovlašćenja.²⁷⁴ Štaviše, javni tužilac i zamenik javnog tužioca dužni su da odbiju svaku radnju koja predstavlja uticaj na samostalnost u radu javnog tužilaštva.²⁷⁵ Obavezna uputstva nadređenog javnog tužioca izdaju se u pismenoj formi i moraju sadržati razlog i obrazloženje.²⁷⁶ Niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito ili neosnovano može podneti prigovor sa obrazloženjem Republičkom javnom tužiocu.²⁷⁷ Tužioci u Srbiji dužni su da se žale na svaku oslobađajuću presudu ili da pruže detaljno objašnjenje ako je odluka doneta uz njihovu saglasnost.²⁷⁸ Nadalje, odluke o odbacivanju krivičnih prijava ili prestanku krivičnog gonjenja nakon završetka istrage moraju se donositi u komisijama.²⁷⁹

Policija, institucionalno uređenje

U poslednjem godišnjem Izveštaju Evropske Komisije o napretku za Srbiju 2020 (Ključni nalazi), navodi se da „ukupno, nije zabeležen napredak jer preterano velik broj vršilaca dužnosti na višim rukovodećim pozicijama nije smanjen u bitnoj meri. Nedostatak transparentnosti i poštovanja procedure zasnovane na zaslugama za zapošljavanje viših državnih službenika je

pitanje koje sve ozbiljnije zabrinjava.“²⁸⁰

Zakoni garantuju „operativnu nezavisnost policije od drugih državnih organa prilikom izvršavanja policijskih zadataka i drugih zadataka za koje je policija odgovorna“.²⁸¹ Ministar može tražiti izveštaje, podatke i druga dokumenta u vezi sa njihovim radom.²⁸² Direktor policije podnosi ministru, redovno, kao i po posebnom zahtevu, izveštaje o radu i svim pojedinačnim pitanjima iz delokruga policije. Ista dužnost postoji i za rukovodioce sektora.²⁸³ Prema zakonu, ministar može policiji da „daje smernice i obavezna uputstva za rad, uz puno poštovanje operativne nezavisnosti“.²⁸⁴ Ministar može naložiti policiji da izvršava određene zadatke i preduzima određene mere i podnosi izveštaj o njima.²⁸⁵ Ove nadležnosti ministra mogu se primenjivati sve do trenutka kada javni tužilac bude obavešten o krivičnom delu i preuzme kontrolu nad radom policije u predistražnom postupku.²⁸⁶ Nivo nezavisnosti policije u okviru ministarstva uređen je Zakonom. Za obavljanje policijskih i drugih unutrašnjih poslova se obrazuje Direkcija policije.²⁸⁷ Direkciju policije vodi direktor policije kojeg na predlog ministra, nakon javnog konkursa, postavlja i razrešava Vlada.²⁸⁸ Organizacionim jedinicama u sedištu i područnim policijskim upravama rukovode načelnici uprava, a policijskim stanicama komandiri.²⁸⁹ Interna imenovanja i unapređenja vrše se u skladu sa Zakonom o policiji²⁹⁰, koji predviđa redovno ocenjivanje rada na godišnjem nivou.

²⁵³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 91

²⁵⁴ <http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2017/12/FINALNA-VERZIJA.pdf>, strana 4

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ustav Republike Srbije, član 156

²⁵⁷ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 95

²⁵⁸ Zakon o javnom tužilaštvu, član 2

²⁵⁹ Ibid, član 5.

²⁶⁰ www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/zasto-bi-tuzilastvo-trebalo-da-bude-nezavisno/

²⁶¹ <http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2017/12/FINALNA-VERZIJA.pdf>

²⁶² Zakon o javnom tužilaštvu, član 74

²⁶³ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 91

²⁶⁴ Ibid, strana 95

²⁶⁵ Zakon o javnom tužilaštvu, član 75

²⁶⁶ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 95

²⁶⁷ Ibid, strana 91

²⁶⁸ Zakon o javnom tužilaštvu, članovi 74, 75

²⁶⁹ Ustav Republike Srbije, član 161, Zakon o javnom tužilaštvu, član 87

²⁷⁰ https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 96

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Zakon o javnom tužilaštvu, član 97

²⁷³ Zakon o javnom tužilaštvu, član 98

²⁷⁴ <http://www.cepris.org/wp-content/uploads/2017/12/FINALNA-VERZIJA.pdf>, strana 5

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Zakon o javnom tužilaštvu, član 18

²⁷⁸ Obavezna uputstva javnog tužioca, 2007, dopunjena u martu 2010.

²⁷⁹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf, strana 94

²⁸⁰ <http://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji-2020/>

²⁸¹ Zakon o policiji, član 12

²⁸² https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf, strana 131

²⁸³ Zakon o policiji, član 14

²⁸⁴ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf, strana 131

²⁸⁵ Zakon o policiji, član 14

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Zakon o policiji, član 22

²⁸⁸ Zakon o policiji, član 22

²⁸⁹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf, strana 134

²⁹⁰ Zakon o policiji, članovi 149, 165-167

CIP - Каталогизacija y publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

HEHAДИЋ, Hemaња, 1972-

Izdavač:
Transparenost Srbija
Palmotićeva 31, Beograd
www.transparenost.org.rs

Štampa:
UNAGRAF d.o.o.,
Beograd

Tiraž:
150



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

www.transparentnost.org.rs