

Садржај

О пројекту	5
2.1 Законски основ у Србији.	8
4.1. Документи које су судови доставили.	17
4.2. Информатори о раду	18
4.3. Јавне набавке	20
1. Окружни суд у Новом Саду	20
2. Окружни суд у Лесковцу	20
3. Општински суд у Зајечару	21
4. Први општински суд у Београду	21
5. Други судови	21
4.4. Систематизације радних места	21
5.1. О плановима интегритета	22
5.2. О решавању проблема у судовима	22
- интерна упозорења	22
- дисциплински поступци	22
- притужбе на рад запослених или суда уопште	22
5.3. Суочавање са променама	23
5.4. Односи са министарством правде и другим органима	23
5.5. Капацитети судова	23
5.7. Разматрање могућности увођења планова интегритета и прелиминарних налаза на састанцима	24
Буџет	24
Схватања корупције	24
Капацитети судова- постојеће стање и реформа	25
Закон и пракса	26
Остало	27
Предлози	27
7.1. Задовољство примањима	30
7.2. Економски положај породица запослених у судству	32
7.3. Опасности за корупцију од незадовољства примањима и могући начини деловања унутар суда	35
8.1. Значај појединих мотива за корумпирање	38
8.1.1. <i>Странка нуди мито због жеље да добије нешто на шта нема право</i>	39
8.1.2. <i>Странка не може да оствари права у разумном року</i>	40
8.1.3. Странка има страх да неће бити правично третирана у суду	40
8.1.4. Очекивања странке да је подмићивање потребно или нужно	41
8.1.5. Странка има пријатељске везе у суду	42
8.1.6. Подмићивање као одговор на понашање противне стране	42
8.2. Други занимљиви подаци из истраживања о мотивима странака за улазак у корупцију	42
9.1. Коришћење „средстава из сиве зоне“	44
9.2. Корупција и правосуђе	45

9.2.1. Колико је корупција у правосуђу успешна?	45
9.3. Утисак о ефикасности корупционашких уговора	46
9.4. Модалитети корупције у правосуђу	47
9.4.1. Подмићивање у новцу	48
9.4.2. Подмићивање у стварима	51
9.4.3. Размена услуга	52
9.4.4. Повлађивање пријатељима или рођацима	54
9.4.5. Поступање у страху или по нечијем налогу	55
9.5. <i>Предрасуде</i>	57
9.6. Приступ информацијама	58
9.7. Познавање правила о сукобу интереса	60
9.8. Проблематичне тачке	61
9.9. Има ли какве користи од корупције?	63
9.10. Пuteви корупције	65
9.11. Одуговлачење судских поступака и мотиви	67
10.1. О препорукама	68
10.2. Обуке	68
10.3. Превенција – јавност рада	69
10.4. Контрола - поступање са притужбама	71
10.5. Прелиминарно идентификоване проблематичне области	71

О пројекту

Пилот пројекат „Планови интегритета у правосуђу“ је део програма „Унапређење доступности правде у судовима у Србији“, који «International Management Group» спроводи уз подршку Владе Краљевине Норвешке (донатор). Циљ овог пилот пројекта је да омогући припрему и усвајање планова интегритета у појединим судовима у Србији. На основу споразума са «International Management Group» и у сарадњи са овом организацијом, организација Транспарентност – Србија је спровела истраживање и дала препоруке које ће помоћи судовима у припреми и усвајању планова интегритета. Сва изражена мишљења и ставови припадају ауторима и не морају представљати ставове и мишљења донатора.

Овај пилот пројекат је настао као плод заједничког разматрања Транспарентност – Србија и International Management Group о томе на који начин би се могла подупрети примена Националне стратегије за борбу против корупције у судовима у Србији. У том смислу је издвојена као посебно занимљива област доношења планова интегритета, будући да је реч о обавези предвиђеној антикорупцијском стратегијом, којој раније није било посвећено довољно пажње у српској јавности.

Пилот пројекат обухватио је укупно шест судова (Окружни суд у Новом саду, Окружни суд у Лесковцу и општинске судове у Смедереву, Зајечару, Нишу и Београду (Први суд)) и се састоји од неколико фаза, међу којима су анализа страних искустава у примени планова интегритета, анализа интерних аката и докумената који су настали у судовима обухваћеним пројектом, интервјуи са представницима тих судова и истраживање ставова судија и других запослених у судовима о појединим антикорупцијским питањима. Као резултат прве фазе пилот пројекта настале су *Прелиминарне препоруке*. Ове препоруке су биле разматране на састанцима у оквиру сваког суда који је обухваћен пилот пројектом. На основу коментара и запажања, пројектни тим сачинио је овај завршни извештај, који садржи анализу потенцијалних слабости и коруптивних ризика у српском правосуђу, као и разматрање могућности за успостављање планова интегритета у правосуђу.

1. О корупцији

Корупција је појава која се може дефинисати на различите начине. У корену ове речи је латински израз који означава поквареност или сам процес кварења. У правном систему Републике Србије појам корупције је тек од недавно одређен и то кроз Закон о Агенцији за борбу против корупције и кроз ратификовану Грађанскоправну конвенцију о корупцији Савета Европе¹. Дефиниције у тим прописима су следеће:

*«корупција» је однос који се заснива злоупотребом службеног **односно друштвеног положаја или утицаја**, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог;*

(Закон о Агенцији за борбу против корупције, члан 2)

У оквиру ове дефиниције под корупцијом се подразумева поред злоупотребе службеног положаја и злоупотреба фактичке могућности да се утиче на доношење одлука у јавном или приватном сектору. Као учесник у таквом односу се не мора јавити више нико ко располаже формалним јавним овлашћењима. На тај начин се под појам корупције може подвести и однос који настаје између финансијског моћника и лидера политичке странке (на пример давање новца у замену за доношење политичке одлуке о томе какву ће политику странка водити по неком питању).

*За потребе ове Конвенције, “корупција” подразумева захтевање, нуђење, давање или примање, директно или индиректно, **мита** или сваке друге **незаслужене користи** или стављање у изглед исте, које **ремети правилно обављање** било које **дужности** или **понашање које се тражи** од примаоца мита, **незаслужене користи** или **користи која се у том смислу ставља у изглед.***

(Грађанскоправна конвенција Савета Европе, члан 2)

Осим дефиниција самог појма корупције, са њом се повезују и нека кривична дела дефинисана Кривичним закоником Републике Србије:

- Давање мита
- Примање мита
- Злоупотреба службеног положаја
- Трговина утицајем (раније „противзаконито посредовање“)
- Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика
- Давање и примање мита у вези са гласањем

Осим њих, елементе корупције могу имати и друга кривична дела, попут следећих:

- Несавестан рад у служби,
- Противзаконита наплата и исплата,
- Превара у служби,
- Фалсификовање службене исправе,
- Одавање службене тајне,
- Проневера,
- Послуга

¹ Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, број 102 из 2007.

У теоријском смислу, међу многим дефиницијама корупције може се издвојити она коју је дао Вито Танци, а која гласи:

Корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при одлучивању у циљу присвајања неке погодности. (Вито Танци², у делу „Corruption, Arm's – Length Relationships and Markets“ из 1995)³

Друга дефиниција коју у овом или измењеном облику наводе многи аутори гласи:

Корупција је стицање приватне користи злоупотребом јавних овлашћења.

Овакво одређење као „радну“ дефиницију прихватају и многи аутори коју за њу имају замерке, пре свега оне које се односе на чињеницу да се искључиво везује за корупцију у јавном сектору. Као „радну“ дефиницију прихватају је и многе значајне организације, попут Светске банке и Transparency International.

Занимљиву, описну дефиницију корупције, изражену као формулу даје Роберт Клитгард:

Корупција = монопол + дискреција – (јавна) одговорност⁴

Сваки од ових покушаја одређивања појма носи са собом и одређене последице, како у погледу подвођења одређеног понашања или односа под појам корупције, тако и у погледу даљег деловања. За потребе ове публикације и припреме планова интегритета уопште, чини се да је најбоље узети у обзир Танцијеву дефиницију и утврдити да ли неко понашање представља нарушавање принципа непристрасности, да ли до тога доноси при одлучивању (при чему појам одлучивања треба разумети у најширем могућем смислу, а не свести је само на процес доношења аката), да ли до нарушавања непристрасности долази намерно (а не, на пример, услед незнања, предрасуда или заблуде) и да ли би циљ таквог понашања могло бити присвајање неке погодности (за себе, за повезана лица, за странке у поступку и трећа лица). Када се пак осмишљава антикорупцијска политика унутар институције, треба имати у виду да највеће опасности да до корупције дође леже у ситуацијама када постоји монопол одлучивања, када се одлучује на основу дискреционих овлашћења и када не постоје механизми који треба да обезбеде јавну одговорност (надзорни орган, јавност података итд.).

² Танци је аутор многих радова о корупцији и економији, обављао је функције у Међународном монетарном фонду и влади Италије.

³ Превод је дат према „Корупција у Србији“, ЦЛДС, 2001.

⁴ Одговорност је превод енглеске речи accountability. Аутор овог текста најчешће овај енглески израз преводи са „јавна одговорност“ или „одговорност према (некоме)“.

2. Планови интегритета

2.1 Законски основ у Србији

Обавеза израде планова интегритета потиче из Националне стратегије за борбу против корупције (СГ РС 109/2005) и Закона о Агенцији за борбу против корупције (СГ РС 97/2008).

Релевантне одредбе тог закона гласе:

ПЛАН ИНТЕГРИТЕТА

Члан 58

План интегритета садржи мере правне и практичне природе којима се спречавају и отклањају могућности за настанак и развој корупције, а нарочито:

- оцену изложености институције корупцији;
- податке о лицу одговорном за план интегритета;
- опис процеса рада, начина одлучивања и утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији;
- превентивне мере за смањење корупције;
- друге делове плана дефинисане у смерницама.

Обавеза доношења плана интегритета

Члан 59

План интегритета доносе државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа.

Агенција израђује и објављује процене интегритета, односно смернице за израду и спровођење плана интегритета, са роковима.

Државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа доносе план интегритета у складу са смерницама из става 2. овог члана и о томе обавештавају Агенцију.

Агенција прати доношење и спровођење плана интегритета.

Одговорно лице за израду и спровођење плана интегритета

Члан 60

Државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа дужни су да одреде лице одговорно за израду и спровођење плана интегритета.

Агенција се стара о обуци лица одговорног за план интегритета.

Доношење плана интегритета од стране других правних лица

Члан 61

Друга правна лица могу донети план интегритета у складу са смерницама које доноси Агенција.

На предлог правних лица из става 1. овог члана, Агенција може да изврши процену интегритета и да предложи препоруке за унапређење интегритета.

Процену интегритета за јавна предузећа и правна лица из става 1. овог члана, Агенција врши о њиховом трошку.

У Стратегији за борбу против корупције је предвиђено да се, унутар правосуђа спроведу у дело следеће препоруке:

II. ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ И ПОЛИЦИЈА (у даљем тексту су издвојене поједине препоруке из области правосуђа)

1. Успостављање јасних и јединствених критеријума за предлагање и избор за судије и носиоце јавнотужилачких функција и њихово разрешење	Припрема оцене усклађености закона на том подручју и припрема предлога измена, ако су потребне Израда јасних критеријума и услова за избор и разрешење носилаца правосудних функција, дефинисање поступка и обезбеђивање правне заштите	Министарство правде Високи савет правосуђа (Високи савет судства Државно веће тужилаца)	2007
2. Увођење дисциплинске одговорности носилаца правосудних функција	Анализа постојећих прописа и њихово усклађивање са релевантним стандардима Припрема измена релевантних прописа, ако су потребне Јасно дефинисање критеријума за дисциплинску одговорност носилаца правосудних функција и регулисање дисциплинског поступка	Министарство правде Високи савет правосуђа (Високи савет судства Државно веће тужилаца)	2007
3. Увођење превентивних мера и контролних механизма за спречавање сукоба интереса носилаца правосудних функција	Анализа постојећих прописа и њихово усклађивање са релевантним стандардима Припрема измена релевантних прописа, ако су потребне Анализа поступка решавања сукоба интереса носилаца правосудних функција	Министарство правде Влада Народна скупштина	2006/ 2007
4. Забрана политичког деловања носилаца правосудних функција	Доследна примена и санкционисање забране политичког деловања и ограничења неспојивости положаја носилаца правосудних функција	Министарство правде Врховни суд Републичко јавно тужилаштво	Трајни задатак
	Успоставити систем повремене контроле испуњавања обавезе писменог извештавања надлежног органа о активностима које могу бити неспојиве са положајем носилаца правосудних функција	Високи савет правосуђа (Високи савет судства Државно веће тужилаца)	2007/ Трајни задатак
5. Обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад носилаца правосудних функција	Анализа постојећег стања на подручју обезбеђивања материјалних и техничких средстава за рад правосудних органа	Министарство правде	2007/ Трајни задатак
	Обезбедити потребна финансијска средства за рад носилаца правосудних функција	Министарство финансија	

6. Усвајање плана интегритета у судовима и тужилаштвима	Одредити одговорна лица за израду плана интегритета	Министарство правде Врховни суд Републичко јавно тужилаштво Високи савет правосуђа	2007/ Трајни задатак
	Едукација лица одређених за израду плана интегритета		
	Обавезно упознавање запослених са планом интегритета		
	Обезбедити континуирану примену плана интегритета		
	Контрола спровођења плана интегритета		
7. Праћење притужби на рад носилаца правосудних функција, посебно у случајевима корупције	Анализа постојећих прописа и њихово усклађивање са релевантним стандардима и припрема измене прописа, ако су потребне	Министарство правде	2006
	Анализа постојећег стања са циљем побољшања ефикасности начина праћења притужби Представљање широј јавности сазнања стечених из анализа притужби Обезбедити представницима јавности сарадњу у органима за решавање притужби против носилаца правосудних функција	Министарство правде Велико персонално веће	2006/ 2007 Трајни задатак
8. Доношење кодекса понашања носилаца правосудних функција, уз обавезно прописивање забране коруптивног понашања, и обезбеђивање његове делотворности	Доношење кодекса етике носилаца правосудних функција. У супротном размотрити могућност за проширење области кодекса етике државних службеника на носиоце правосудних функција	Министарство правде Врховни суд Републичко јавно тужилаштво Високи савет правосуђа (Високи савет судства, Државно веће тужилаца)	2006/ 2007
	Увођење дисциплинских санкција у случају повреде кодекса етике и установљавање суда части као института за решавање притужби и увођење дисциплинских поступака по кодексу	Министарство правде Врховни суд Републичко јавно тужилаштво	2007
	Јавно објављивање пресуда суда части		
9. Специјалистичко усавршавање носилаца правосудних функција	Доследна примена законских одредби о стручном усавршавању носилаца правосудних функција	Врховни суд Републичко јавно тужилаштво	Трајни задатак
	Израда годишњих програма за специјалистичко усавршавање, уз проверу знања У програм усавршавања укључити садржаје са подручја етике, интегритета, корупције, превара, финансирања политичких странака, пореских утаја и противправних поступања у рачуноводству	Правосудни центар Врховни суд Републичко јавно тужилаштво (Национални институт за обуку)	Трајни задатак
	Увођење контроле над реализацијом програма усавршавања	Високи савет правосуђа	Трајни задатак

<p>10. Увођење периодичне обавезне анализе рада органа откривања, гоњења и суђења</p>	<p>Анализа прописа и евентуална припрема измене прописа и њихово усвајање У извештај укључити: кадровску политику; финансијско стање органа; број обрађених предмета; број предмета који чекају на обраду; број притужби на рад и њихову суштину; пословање органа са приватном сектором на подручју јавних набавки; потешкоће које произилазе из рада; друго</p>	<p>Министарство правде Министарство унутрашњих послова Врховни суд Републичко јавно тужилаштво (Орган надлежан за спречавање корупције) Влада Народна скупштина</p>	<p>2007/ Трајни задатак</p>
<p>11. Самосталност правосудног буџета</p>	<p>Утврдити услове за самостални правосудни буџет Анализа прописа и евентуална припрема измене прописа и њихово усвајање Припрема измена релевантних прописа, ако су потребне</p>	<p>Министарство правде Министарство финансија Влада Народна скупштина</p>	<p>2008</p>
<p>12. Обезбеђивање ефикасности извршења судских пресуда</p>	<p>Успостављање система праћења извршења пресуда</p>	<p>Врховни суд</p>	<p>2006/ 2007</p>
	<p>Доследно спровођење Закона о извршном поступку Укључити и вршење приоритетних извршења, уколико се извршни органи сусрећу са проблемима због ограничених капацитета</p>	<p>Надлежни судови</p>	<p>Трајни задатак</p>
<p>13. Сузбијање корупције унутар судске управе</p>	<p>Унапређење прописа о функционисању судске управе са циљем транспарентног и ефикасног деловања</p>	<p>Министарство правде Врховни суд</p>	<p>Трајни задатак</p>
	<p>Успостављање система пријављивања корупције у судској управи Успостављање критеријума за процену могућности корупције на радним местима у судској управи (израда планова интегритета)</p>	<p>Министарство правде Врховни суд</p>	<p>2008</p>
	<p>Израда периодичних анализа о могућности за корупцију по унапред одређеним критеријумима</p>	<p>Министарство правде Сви судови</p>	<p>Трајни задатак</p>
	<p>Стално усавршавање запослених у судској управи у које је потребно укључити питања етике, морала и личног интегритета</p>	<p>Министарство правде Врховни суд/Сви судови Правосудни центар</p>	<p>2007</p>
<p>14. Измена процесних прописа у циљу спречавања њихове злоупотребе од стране учесника у поступку</p>	<p>Анализа прописа и евентуална припрема измене прописа и њихово усвајање Заоштравање прописа о кривичном поступку у случајевима: непојављивања на главној расправи, кашњења са изрицањем пресуде, захтева за изузеће</p>	<p>Министарство правде Влада Народна скупштина Сви судови</p>	<p>2007</p>

15. Израда упутства о поступању са привремено одузетом, замрзнутом и одузетом имовинском користи	Анализа прописа и евентуална припрема измене прописа и њихово усвајање Израда упутства	Министарство правде Влада Народна скупштина	2007
	Усавршавање полицајаца и носилаца правосудних функција о поступању са имовином	Министарство унутрашњих послова Врховни суд Републичко јавно тужилаштво Правосудни центар	Трајни задатак

Препоруке из Стратегије су представљене на основу Акционог плана за њено спровођење који је Влада Републике Србије утврдила децембра 2006.

Као што се може видети, неке од ових препорука се односе на полицију, неке на тужилаштво, неке на судове а неке на сарадњу између тих служби. То је последица приступа код писања Стратегије, где су све препоруке везане за примену кривичноправних норми сврстане у исто поглавље. Изводи из Акционог плана су представљени на овом месту само ради информисања. Министарство правде је сачинило преглед извршења обавеза из Акционог плана који су у вези са радом тог министарства, а подаци из тог извештаја биће представљени у децембру 2009.

Иако је Законом прописана обавеза израде планова интегритета, није реално очекивати да се са том активношћу почне пре него што Агенција за борбу против корупције донесе смернице за њихову израду. Било је планирано да Агенција донесе подзаконске акте потребне за њен рад пре него што се почне са применом закона, али је већ сада очигледно да ће Агенцији бити немогуће да тај посао уради тако брзо. Наиме, за сада Агенција уопште нема запослене осим директора и заменика директора, а има пуно приоритетних послова којима мора да се позабави. За сада није извесно којим ће се пословима Агенција приоритетно бавити, али се може претпоставити да ће у фокусу током првих месеци њеног рада бити решавање питања у вези са пријавом имовине функционера и обављања послова који су неспојиви са вршењем јавне функције.

Међутим, од користи је да сами судови крену са процесом припреме и пре тога и да се упознају ближе са концептом планова интегритета. Будући да је за израду Закона делимично коришћен словеначки модел, а у одсуству домаће праксе или легислативе, од користи је упознати се са главним садржајем смерница које су издате у тој земљи.

У смерницама које је донела словеначка Комисија за спречавање корупције, предвиђа се обавезна израда планова интегритета у институцијама у којима је запослено више од десет службеника (или за испоставе у којима је више од пет људи). Они који имају мање службеника се укључују у израду плана интегритета непосредно више инстанце власти.

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

Главне фазе су следеће:

- Припрема
- Фаза прикупљања материјала
- Фаза оцене постојећих превентивних механизма
- Закључка фаза са давањем предлога за побољшање

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

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

Такође се испитује и отпорност система на неправилности, укључујући начин примене прописа, начин запошљавања, едукација запослених, опис послова, формална и неформална овлашћења и надзор над њиховим коришћењем, могућност добијања савета на радном

месту, познавање проблема интегритета, задовољство радом, свест о корупцији, питања пријема поклона у вези са радним местом итд.

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

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

Смернице су обавезале институције да у року од годину дана заврше прву фазу израде нацрта интегритета. По закључењу ове прве фазе, институције би биле дужне да планове припреме у року од 12 месеци (ако имају мање од 50 запослених), за 18 месеци (ако имају 50-100 запослених), односно у року од 24 месеца, ако имају више запослених службеника.

Иако је у самој Словенији било препрека ширем увођењу планова интегритета, овај концепт је прихваћен добро на међународном нивоу. О концепту добро мишљење има ОЛАФ⁵, чији су представници оценили да би могао да се уведе као стандард који би се примењивао широм ЕУ. У своје законе су га унеле Србија, Молдавија и Македонија. Европска мрежа за јавну управу (ЕУПАН) је планове интегритета уврстила у „ЕУ каталог добре праксе подручју борбе против корупције, интегритета и административних препрека организованом криминалу“.

⁵ Европски биро за борбу против проневера

3. Реформа правосуђа и планови интегритета

Реформа правосуђа, која се спроводи на основу закона, усвојених у децембру 2008, а чија пуна примена почиње од 1. јануара 2010, донела је нова искушења и дилеме. Прва, која се најчешће истиче и у јавним наступима и у разговорима са представницима правосуђа је везана за реорганизацију мреже судова и са њом повезан (ре)избор судија. Атмосфера у којој је положај судија мање сигуран него што је био свакако није погодно окружење за борбу против корупције у институцијама правосуђа, будући да је сталност судијске функције једна од највчвршћих брана корупцији. Наде које иницијатори ових законских решења полажу у то да ће избор судија на основу претходно дефинисаних мерила донети већи квалитет, а из правосуђа одстранити мање стручне и мање моралне, тек треба да се докажу у пракси.

Паралелно са гаранцијама независности у судству мора постојати и систем који ће да обезбеди да они који не поштују прописе или свој посао не раде довољно добро за то претрпе одговарајуће санкције, а у најтежим случајевима, буду и одстрањени из правосуђа. И у протеклих 7 година постојали су механизми који је требало да обезбеде овакву заштиту јавног интереса од самовоље или незнања појединаца, али се они нису показали као ефикасни у пракси. Веома мали број судија је након поступка пред надзорним одбором Врховног суда Србије и поступком пред Великим персоналним већем разрешен и то не због политичке опструкције у Народној скупштини (која даје коначну реч о томе да ли ће судија бити разрешен), већ због тога што је за веома мали број такво разрешење уопште предложено од стране правосудних органа⁶. Будући да су контрола и утврђивање одговорности носилаца правосудних функција засновани на сличним принципима као и у претходном систему, чини се да сама промена законских решења неће донети већу одговорност, већ то може само промена понашања у примени прописа.

Други проблем који реформа правосуђа доноси јесте неизвесност у погледу примене решења којима се предвиђа реорганизација рада судова, то јест, судске мреже. У таквим околностима ваљало би сачекати са осмишљавањем свеобухватних планова за борбу против корупције у судовима, макар док новоуспостављени судови не почну са радом. Међутим, и у међувремену има и те како разлога да се споведу мере које спадају у уобичајени арсенал антикорупцијског оружја. Ту се пре свега мисли на јачање јавности у раду (превентивно средство против корупције), утврђивању механизма за пријем и разматрање притужби, и повећању контроле процеса који су највише изложени корупцији. Најзад, у ту сврху може веома корисно да послужи обука о корупцији уопште и о појединим њеним аспектима који су везани за актуелни српски институционални и законски оквир.

Имајући све то у виду ова анализа се заснива на постојећем стању, али узима у обзир и неке од промена које долазе као последица измене законског оквира за борбу против корупције и законског оквира у којем функционише правосуђе.

⁶ У извештају о раду Врховног суда Србије за 2008. год. наведено је да је у току 2008. године, било притужби у 42 предмета, на основу којих је **покренуто 11** поступака за разрешење судијске дужности пред Великим персоналним већем, с тим што је против две судије Окружног суда у Лесковцу по два пута покренут поступак. Велико персонално веће је у наведеном периоду донело одлуке у 22 предмета у поступцима за разрешење судија због нестручног и несавесног рада односно несавесног и неуспешног вршења дужности председника суда и у односу на једног судију утврђени су разлози за разрешење.

4. Закључци на основу појединих аката добијених из шест судова и обављених интервјуа

Као што се може видети из словеначких смерница, пре него што се уопште започне са израдом плана интегритета потребно је сагледати које све прописе примењује одређена јавна институција, у овом случају судови, те које документе интерне природе сачињава, било за своје потребе, било за потребе извештавања других државних органа.

У оквиру овог пројекта смо обавили део тога посла тако што смо од судова укључених у истраживање затражили копије докумената за које смо претпоставили да постоје (или који би требало да постоје на основу одредаба разних антикорупцијских и других прописа) и подвргли смо садржај тих докумената прелиминарној анализи, са становишта њиховог значаја за израду планова интегритета.

Такође смо обавили низ прелиминарних сусрета са председницима, заменицима председника или секретарима судова, као и контакт особама одређеним за сарадњу на овом пројекту и у тим разговорима се упознали са кључним проблемима на које ове институције наилазе у раду.

4.1. Документи које су судови доставили

Као што је већ истакнуто, једна од радњи које је потребно спровести јесте и пописивање интерних докумената који у суду постоје, као и прописа које примењују у раду. Иначе, ваља напоменути да обавеза навођења ових докумената постоји и да је дефинисана Упутством за објављивање информатора о раду.

У намери да сагледамо у којој мери су процеси у судовима добро уређени, и на који начин се тренутно спроводе мере које могу помоћи борби против корупције, затражили смо од судова укључених у ово истраживање да нам доставе документе са списка који следи (првих 10):

1	Правилник о унутрашњем уређењу
2	Информатор о раду
3	Годишњи извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2008
4	Годишњи извештаји о раду суда за 2008
5	Извештај о раду суда за прву половину 2009.
6	Финансијски план за 2008 и 2009
7	Буџет за 2008 и 2009.
8	План јавних набавки за 2008 и 2009
9	Извештај о спроведеним јавним набавкама за 2008
10	Етички кодекс понашања запослених у суду
11	Документи који прописују правила за пријем у радни однос
12	Програм решавања старих предмета у 2009
13	План спровођења препорука буџетске инспекције
14	Предлог годишњег распореда за 2009
15	Упутство о раду доставне службе

Документе наведене по тачкама 11 до 15 нисмо поименце тражили, већ смо их добили од појединих судова, када смо од њих затражили да нам доставе друге документе којима је уређен њихов рад.

4.2. Информатори о раду

Једна од обавеза утврђена Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја је и сачињавање и објављивање Информатора о раду. Ближи садржај Информатора о раду и начин његовог објављивања прописан је Упутством за објављивање информатора о раду државних органа, који је донео Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: „Упутство Повереника“).

Анализом прикупљених докумената уочљиво је да ову обавезу нису испунили сви судови обухваћени пројектом, а код оних судова који имају објављен Информатор о раду могу се приметити значајна одступања од тачака прописаних Упутством Повереника:

1. Два од шест судова који су обухваћени истраживањем нису за сада објавила на интернет презентацији информаторе о раду (Окружни суд у Лесковцу и Општински суд у Зајечару). Упутство Повереника предвиђа обавезу да државни орган који не поседује сопствену веб презентацију, затражи од непосредно вишег суда да објави Информатор на његовој веб презентацији.
2. Упутством је прописана обавеза да се информатори о раду ажурирају сваког месеца, а три објављена информатора су ажурирана са стањем из јануара 2009 (окружни у Новом Саду, општински у Смедереву и општински у Нишу).
3. Информатор о раду окружног суда у Новом Саду је релативно тешко пронаћи у оквиру интернет презентације. Иначе та интернет презентација је веома садржајна. У информатору, између осталог недостаје графички приказ организационе структуре, приказ основних средстава рада, подаци о буџету и његовом извршењу.
4. Информатор општинског суда у Смедереву је углавном врло исцрпан и детаљан. Међутим, као и у случају новосадског информатора, и овде недостају графички приказ организационе структуре, подаци о буџету и о његовом извршењу.
5. У информатору о раду општинског суда у Нишу недостају, између осталог, графички приказ организационе структуре, приказ основних средстава рада, подаци о буџету и извршењу буџета и информације о овлашћеном лицу за поступање.
6. Први општински суд у Београду је више пута истицан као један од органа власти који најсавесније испуњавају обавезе из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па је због тога 2008. године и награђен поводом 28. септембра – Међународног дана права јавности да зна⁷. Па ипак, и овај информатор би се могао допунити, а с обзиром да податак није наведен, не може се закључити поуздано са којим датумом је ажуриран.

⁷ Ову награду додељује Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, Независног удружења новинара Србије и Коалиције за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Родољуб Шабић 28. септембра органима власти које је изабрао жири који су сачињавали представници НУНС-а, Народног парламента из Лесковца, Фонда за отворено друштво, УГ „Сретење” из Пожеге, ЈУКОМ-а и „Транспарентности Србија” и уручује признања за допринос остваривању слободе приступа информацијама.

Исцрпније анализе информатора о раду достављене су појединачно судовима на које се односе.

Кад је реч о другим подацима у вези са применом закона, од користи су годишњи извештаји које органи власти подносе Поверенику. Два суда који нису сачинила информатор нису ни подносила ове извештаје почетком 2009 године.

Појава која прво пада у очи у вези са спровођењем Закона о слободном приступу информацијама јесте велика разлика у броју примљених захтева у току године. Примера ради, током 2008 године Први општински суд у Београду примио је укупно 88 захтева, док је тај број код Општинског суда у Смедереву само 9. Мањи број захтева може да буде показатељ да је све што може занимати било којег грађанина већ учињено доступним или да се лако добија и без подношења икаквог формалног захтева, али може, и обично јесте, показатељ да грађани нису довољно упознати са овом могућношћу. По мишљењу овлашћеног лица из смедеревског суда, узрок малог броја захтева у том граду може бити постојање инфо пулта на којем се добијају најважније информације значајне за странке у суду. Такође, један од чинилаца већег броја захтева упућених Првом општинском суду у Београду може имати велики број предмета у раду, као и околност да је овај суд више пута био помињан у контексту примене Закона о слободном приступу информацијама (нпр. додела годишњих награда институцијама које најбоље спроводе закон).

Иако рад по захтевима за приступ информацијама представља одређену тешкоћу за судове, посебно оне који су иначе преоптерећени послом, вредност ове активности за борбу против корупције је немерљива. Наиме, на тај се начин омогућава непосредно заинтересованим грађанима да остваре своја права, али се чини и много више од тога – омогућава се и свима онима који тренутно немају никаква „посла са судом“ да врше контролу рада ове институције.

Такође је истина да се право на приступ информацијама може злоупотребити. И сам Закон даје основа да се у случају злоупотребе одбије захтев тражиоца. Таквим злоупотребама би могле да буду склоне странке незадовољне судском одлуком или оне које желе да продуже трајање судског поступка и повреде интересе свог супарника у поступку. Међутим, пре него што одбију неки захтев због злоупотребе права, овлашћена лица у судовима треба да два пут размисле да ли одбијању заиста има места и на који начин је оно образложено. Наиме, у досадашњој пракси поступања Повереника по жалби је приметно да се појам злоупотребе веома рестриктивно тумачи.

4.3. Јавне набавке

Јавне набавке су једна од области које су најрањивије са становишта могуће корупције. Међутим, кад је реч о судовима, чини се да је та опасност нешто мања због неколико чинилаца. Први чинилац је околност да су судови у актуелном систему индиректни корисници буџета и да мање него друге јавне институције могу да утичу на то колико ће имати расположивих средстава (њихове планове, осим Министарства финансија мора да одобри и Министарство правде). Не само да судови имају ограничени утицај на то колико ће новца имати на располагању за спровођење набавки, већ су ограничени и у погледу предмета набавке који ће им бити одобрен, па чак и времена када ће одређену набавку моћи да спроведу.

Процена спровођења јавних набавки у испитиваним судовима вршена је на основу расположиве документације. Достављена документација варира од суда да суда као и пракса. Генерално гледано, судови имају мали број набавки претежно добара неопходних за њихов рад, а у структури набавки претежу набавке канцеларијског материјала и компјутерске опреме.

1. Окружни суд у Новом Саду

Новосадски суд је у посматраном периоду спровео само једну набавку веће вредности (преко 2,7 милиона динара без ПДВ процењене вредности). Та набавка је била правилно подељена на партије, са укупном процењеном вредношћу од три милиона динара. Уговори су закључени за поједине партије, са три различита понуђача. Исти суд је у току 2008 спровео и три набавке мале вредности, две за добра и једну за радове укупне вредности 3.118.000 динара.

Иако су обрасци за извештавање правилно попуњени, приметно је да су цифре у колони „процењена вредност“ заокружене на 500 хиљада динара. Иако може да буде у питању случајност, ово такође може бити и индикатор недовољно прецизног планирања вредности набавки. Процену вредности набавке, која се уноси у план набавки и каснији извештај о спроведеним набавкама, треба спровести на основу информација које се могу наћи на тржишту, а не на основу расположивих средстава у одређеном тренутку. Наравно, осим анализе цена на тржишту, наручиоци би требало да обаве и анализу потреба, односно да прецизно утврде количину и врсту добара, услуга и радова које су им потребне.

2. Окружни суд у Лесковцу

Извештај за 2008. годину о спроведеним набавкама овог суда не садржи ни један податак о набавкама, мада је достављен. Из наведеног произилази да институција није имала набавке велике вредности у 2008. години. Набавки мале вредности је укупно било седам, а институција је приложила и списак појединачних набавки са вредностима уговора, у укупном износу 1.369.000 динара. Приметно је да се план набавки и извештај о спроведеним набавкама разликују у два предмета набавке. Такође је приметно да шест од седам набавки није ни требало да стоји у извештају с обзиром да су испод вредносног прага за примену закона о јавним набавкама (мада због навођења ових набавки испод прага институција заслужује пре похвалу него критике).

3. Општински суд у Зајечару

Извештај о јавним набавкама, за 2008. годину овог суда, у форми предвиђеној законом, по свој прилици не постоји или није достављен Управи за јавне набавке. Уместо образаца прописаних законом, достављен је документ без потписа, печата или унесеног датума настанка документа, са списком набавки спроведених у 2008. години. Документ наводи три набавке мале вредности са описом набавке, али не ни један други податак (процењену вредност, реализовану вредност, број понуда или сл).

Такође, ова институција је доставила и извештај о спроведеним набавкама са датумом 02.07.2009. Претпоставка је да је ово документ који треба да представља извештај о спроведеним набавкама мале вредности за други квартал 2009. година (нови Закон о јавним набавкама, који се примењује почев од 6. јануара 2009, предвиђа обавезу кварталног извештавања, уместо годишњег, како је раније био случај).

4. Први општински суд у Београду

Први општински суд у Београду доставио је план набавки за 2009 годину, као и документ на меморандуму суда о спроведеним набавкама у 2008. години. У документу о спроведеним набавкама налазе се две набавке мале вредности у укупном износу од 1 229 855,00 динара (набавка диктафона и репродуктора и набавка фиксних телефона). У плану набавки за 2009. предвиђено је 26 набавки укупне вредности 29.927.000 динара.

Очигледна је велика диспропорција у обиму планираних набавки у две године, што је чињеница која изискује додатна објашњења. На основу плана набавки за 2009. годину може се такође извести закључак да је и у претходној години суд вероватно имао трошкове који нису посебно исказани у документу о набавкама вршеним током 2008. (нпр. интернет претплата, обнова лиценци, канцеларијски материјал и сл.). Могуће објашњење је да су такви трошкови били подмирени прошле године из других извора (нпр. донације), да су биле у питању набавке вредности испод законског минимума или да једноставно нису наведене у достављеном документу.

5. Други судови

Остале испитиване институције нису доставиле докumente који би могли да послуже за оцену примене Закона о јавним набавкама. Разлог за то је околност да су ови судови у току претходне године спроводили само набавке које су по својој вредности испод минимума за примену закона.

4.4. Систематизације радних места

Будући да ће након ступања на снагу новог Закона о уређењу судова доћи до великих промена у судском систему, неопходно је да сваки суд изврши анализу потребног броја запослених. Промене које следе ће се одразити и на обим посла које ће обављати запослени у суду. С обзиром да је у надлежности председника суда да донесе систематизацију радних места, неопходно је да се ово питање врло пажљиво размотри јер од броја и квалитета запослених зависи и будући рад судова. У супротном прети опасност да се судови успоре у свом раду што свакако није био циљ доношења новог Закона. Због тога ова анализа мора бити озбиљно схваћена и урађена.

5. Општа запажања са састанака

5.1. О плановима интегритета

Запослени у судовима у већини судова углавном немају сазнања о томе шта су планови интегритета и која је њихова сврха. У неким ситуацијама изражена је и скепса спрам потребе да се планови интегритета доносе, поред закона и судског пословника који уређују ову материју. У циљу поправљања оваквог стања потребно је да се сви запослени у суду упознају са законском обавезом доношења планова интегритета, његовом сврхом и обавезама које из њега проистичу, што је и један од циљева овог пројекта.

5.2. О решавању проблема у судовима

- интерна упозорења

У мањим судовима проблеми који се појављују приликом рада, а од којих су неки везани за могућу корупцију или злоупотребу положаја делимично се решавају усменим путем, кроз интерна упозорења. Та ситуација може бити корисна у циљу превазилажења проблема и налажењу решења, али такође носи и опасност јер није спроведен јасан законски поступак и није документована одговорност службеника или судије који је прекршио закон или судски пословник.

- дисциплински поступци

Иако судови имају могућност вођења дисциплинског поступка и кажањавања својих запослених, унутар судова се ово средство ретко примењује. Наиме у сваком суду у коме смо спровели разговор речено нам је да су имали највише један дисциплински поступак и они су се углавном решавали опоменом. Једини случај суспензије који је нама познат из судова обухваћених анализом је у Првом општинском суду у Београду, где је према подацима које смо добили, против управитеља судских писарница, због сумње да је злоупотребио службени положај и извршио теже повреде радне обавезе и дужности, поред дисциплинског вођен и кривични поступак.

- притужбе на рад запослених или суда уопште

Мада постоји велики број притужби на рад запослених или суда уопште, у судовима углавном сматрају да је постојећи систем⁸ за њихово решавање недовољно добар. На пример, истакнуто је да председник суда нема на располагању одговарајућа овлашћења која би могао да искористи када се утврди да је притужба била основана.

⁸ Чл. 8 Судског пословника предвиђа да председник разматра притужбе странака и других учесника у судском поступку који сматрају да се поступак одуговлачи, да је неправилан или да постоји било какав утицај на његов ток и исход.

Председник је дужан да о основаности притужбе и предузетим мерама писмено обавести притужиоца у року од 15 дана од пријема притужбе

Иначе, истакнуто је да осим разматрања притужби, не постоји никакав систем унутрашње контроле поступања појединих судија и запослених (нпр. контрола по методу случајног узорка), а постојање такве контроле би било од користи.

Посебно важно је питање ургенција за брже поступање суда. Према информацијама добијеним из судова број ургенција је толико велики да оне губе свој основни смисао – да се брже реагује у случајевима када је то заиста неопходно.

5.3. Суочавање са променама

У свим судовима које смо посетили, и поред тога што то није била главна тема састанка, највише је времена посвећено питању реорганизације мреже судова и избору судија. Поред тога што међу судијама постоји неизвесност у погледу останка на положајима, која негативно утиче на њихов рад, исказане су и стрепње да систем који би требало да заживи од нове године није добро утемељен и да ће створити бројне проблеме, како за странке тако и за запослене у правосуђу.

5.4. Односи са министарством правде и другим органима

Бројне примедбе су изнете и на односе са Министарством правде, нарочито поводом буџетских питања. Истакнут је проблем лоше комуникације, спорости у слању одговора на захтеве судова или изостанку одговора.

Осим тога, у судовима су се жалили и на повремено одсуство сарадње других државних органа, попут полиције и оних који суду треба да правовремено доставе потребну документацију.

5.5. Капацитети судова

У више судова смо могли чути да је потребно ангажовање више људи за садашњи обим посла, и то како судија, тако и других запослених. Неки од судова који су укључени у истраживање су своје примедбе изнели и у писаном облику. На пример, Општински суд у Нишу је у примедбама на предложену систематизацију радних места затражио укидање радног места телефонисте и увођење нових радних места, попут систем администратора, домара итд. Сви судови укључени у пројекат су изнели крупне замерке на предвиђено смањење броја запослених, нарочито броја записничара.

Међутим, за додатно ангажовање постоје препреке правне природе (промене систематизације, недостатак средстава). Истакнута је и потреба за ангажовањем неке врсте менаџера који би се бавио решавањем оперативних питања у раду суда.⁹

⁹ Иначе, реформа правосуђа, и у оквиру ње увођење менаџера у судовима је предмет пројекта „Програм расподеле власти“, који се реализује уз подршку USAID. Више информација о томе на <http://serbia-montenegro.usaid.gov/code/navigate.php?Id=656>

5.6. Измена прописа

У судовима су имали примедбе и на поједина решења, нарочито из Закона о извршном поступку и Законика о кривичном поступку. Неки од судова обухваћених пројектом су искористили прилику да дају сугестије у односу на измену процесних закона и судског пословника (нпр. такве документе смо добили од представника Општинског суда у Смедереву за Закон о парничном поступку и Судски пословник).

5.7. Разматрање могућности увођења планова интегритета и прелиминарних налаза на састанцима

Током октобра месеца 2009 обавили смо посете у свих шест судова који су укључени у истраживање. На тим састанцима са председницима и секретарима судова, судијама и другим запосленима, разматрали смо заједно налазе из прелиминарних препорука, концепт планова интегритета и главне проблеме у раду судова. Дискусија се нарочито водила око следећих питања, која су систематизована у неколико целина:

Буџет

1. Мало је одобрених средстава за набавке а проблем је и постојање расположивих средстава за спровођење набавки које су раније одобрене. Процедуре одобрења средстава предуго трају. Учесници су изразили умерени оптимизам у погледу могућности да се ствари по овом питању поправе након што судски буџет буде самосталан зато што тада Високи савет судства може играти улогу коју сада има Министарство правде.¹⁰
2. Тренутно не постоји корелација између финансијског плана који судови достављају министарству и одобрених средстава. Након достављања финансијског плана не постоји никаква повратна информација о томе која и колико су им средства одобрена.
3. Незадовољство примањима запослених у суду може се видети и по томе што се дешавало да у судским поступцима буде додељено издржавање које је веће од плате неког запосленог у суду (навођено на састанцима у неким судовима).

Схватања корупције

4. Учесници у дискусији, као мотиве странака – корупционаша наглашено истичу ситуацију у којој се мито даје како би странка добила нешто на шта нема право. С друге стране, минимизира се евентуални утицај непознавања права код странака, учесници у дебати сматрају да странке свесно покушавају да остваре недозвољено.
5. Учесници истичу у расправи и мотив раширеног веровања у свеприсутност корупције у правосуђу. Такође истичу да су за ширење такве перцепције у великој мери криви адвокати који дају странкама обећања да ће „завршити посао“ без знања судије.

¹⁰ У оквиру пројекта «Програм расподеле власи» који Министарство правде спроводи у сарадњи са East-West Management Институте, Инц. а уз подршку Агенције за међународни развој Сједињених Држава (УСАИД), један од очекиваних резултата овог пројекта је да до краја 2012. године, правосуђе има пето- и десетогодишње развојне планове и интегрисан буџет за све судове.

6. Кад је реч о пријатељским односима са запосленим у суду, учесници углавном изражавају песимизам спрема могућности да се неким мерама унутар суда утиче на решавање тих проблема.
7. Учесници у дискусији минимизирају „немогућност странке да у разумном року оствари своја права“ као мотив за корупцију, обично истичући могућност улагања притужбе у таквим случајевима. Међутим, претеже уверење да систем решавања по притужбама није довољно ефикасно средство за решавање проблема.
8. Веома је наглашено у дебати питање морала, нарочито приликом разматрања утицаја ниских примања на евентуалну корупцију. Истиче се да ни високе зараде неморалној особи неће бити препрека да уђе у корупционашки однос, и обрнуто. Такође неки дискусанти указују на то „да се зна“ код кога подмићивање може да прође, а код кога не.
9. У вези са разменом услуга као модалитетом корупције истиче се проблем утврђивања и санкционисања. Као пример тешкоћа се наводи ситуација у којој председник суда не може да позове на одговорност запосленог који ради преко реда предмет, поступајући све време у законским роковима.
10. Ретко се дешава да судија пријави покушај корупције, када дође до такве „непристојне понуде“ она буде најчешће одбијена и на томе се завршава цео случај. Иако је давање мита кривично дело, судије га не пријављују. Мотиви за такво понашање су слични као и код обичних грађана.

Капацитети судова- постојеће стање и реформа

11. Поводом дискусије о роковима и евентуалним обавезивањем суда да ће у одређеном року решити предмет у раду, у појединим судовима је у дискусији истакнуто да то није могуће увек учинити (наведен је занимљив пример са 10.000 нерешених предмета из материје земљишних књига, при чему би поступање по редоследу приспећа захтева довело до лоших последица по странке које подnose нове захтеве, тако да се стари предмети углавном решавају по ургенцијама).
12. Учесници су износили озбиљне замерке на планирани број судског особља. Најчешће је истицана неодрживост планираног броја записничара (исти као судија). Те примедбе су изношене углавном у контексту кашњења са решавањем предмета иако се у многим судовима ради и „преко норме“.
13. У неким судовима је истакнута потреба за ангажовањем посебне особе ради обављања посла односа са јавношћу, јер је неодржива ситуација да то раде лица која су ангажована и на другим дужностима, а без икаквог додатка за плату.
14. Генерална примедба је да се судовима намеће као обавеза више посла него што се одобрава да ангажују људи на извршењу тих радних задатака.
15. У неким судовима истакнуто да текућа реформа може да донесе позитивне ефекте, дајући већа овлашћења председнику основног суда у односу на судије које лоше обављају посао. Позитивна очекивања (смањење броја предмета) су исказана и у вези са очекиваним смањењем броја предмета (преузимање надлежности суда од стране јавних бележника, тужилачка истрага).
16. Указано је и на проблем у вези са отпремнинама за вишак запослених у правосуђу. Акционим планом који прати привремену систематизацију радних места предвиђено је да првих хиљаду људи на нивоу целог правосуђа који се јаве да желе да добровољно напусте своје послове добиће отпремнине до 31.11.2009, али се нигде не види списак тих људи нити како ће се он утврдити, тако да може доћи до манипулација.

17. У многим судовима је истакнуто да није познато како се дошло до утврђеног броја потребних судија у оквиру реформе система правосуђа, што лоше утиче на однос судија према реформи.
18. Један од проблема на који су учесници у дискусији указали је и запошљавање нових радника у случају повећаног обима посла. Истакнуто је да нова ангажовања нису могућа без одобрења Министарства, а тада брзина давања одобрења може зависити од „веза у Министарству“ (убудуће можда од „веза у Високом савету“?)

Закон и пракса

19. Више учесника у дебати скреће пажњу на доставу списа и извршење судских одлука као на изразито проблематичне тачке.
20. Истиче се проблем процесуирања подмићивања, чак и када о њему постоје сазнања, јер странке одбијају да сведоче, бојећи се последица.
21. У једном суду је истакнуто да је специфичан проблем који утиче на рад суда начин вредновања рада адвоката (ако се вреднује број одржаних рочишта и главних претреса, адвокат има интереса да поступак дуже траје). Такође је проблем то што адвокати сами вреднују свој рад (тарифа адвокатске коморе), што трошкове обавезне одбране чини превеликим. Предлаже се везивање адвокатске накнаде за вредност спора.
22. Указано је и на проблем корупције судских вештака – на пример, запослених у јавном сектору који вештачења обављају у радно време, а наплаћују новац од вештачења за себе.
23. У вези са кривичним предметима указано је да је највећа могућност корупције у предкривичном поступку, затим приликом одлучивања о продужењу притвора, поступку по жалби који се води пред већем и поступку пред судском управом приликом одлучивања о одлагању упућивања на издржавање временске казне.
24. Према оцени већине учесника законски рокови за решавање спорова су превише кратки, поготово имајући у виду решавање великог броја заосталих предмета. Судије не разумеју зашто законодавац упорно инсистира на веома кратким роковима када је потпуно јасно да они не могу да буду испоштовани.
25. У неким судовима је изражена скепса спрам могућности да се подмићивањем издјествује повољна пресуда, указујући на велик број учесника који би морао да буде подмићен. Указано је да највећа опасност у кривичним предметима лежи у другостепеном поступку (велика улога судије известионца). Постоји проблем и приликом доношења одлука у првом степену. Уобичајена је ситуација да судија у првом степену покушава да висину своје казне већ унапред усклади са ставом вишег суда да му се не би десило да му пресуда буде поништена или преиначена у другостепеном поступку. На тај начин се поништава један део самосталности и слободе одлучивања судија.
26. Као проблем у садашњем устројству је истакнуто то што не постоји систем провере у вези са дугим незаказивањем рочишта осим притужбе.
27. У једном суду је изнето залагање за измену Закона о извршном поступку како би се другачије уредила наплата дуговања грађана према јавним установама (преко приватних извршних агенција).

Остало

28. У вези са увођењем објављивања већег броја информација на интернету као начина за праћење рада судија (на пример, колико су ефикасни), неки дискусанти су истакли да би се јавио проблем због различитости предмета и различитости околности које утичу на дужину трајања поступка, тако да објављене информације не би биле у потпуности упоредиве.
29. Велики је притисак на суд и судије од стране медија (објављивање непроверених или непотпуних информација о корупцији). Тиме се подпирује очекивање странке да је неопходно да подмити.
30. У вези са захтевима за приступ информацијама у већини судова је истицано да је њихов број мали али се поставило и питање могућих злоупотреба и покушаја опструкције судског поступка од стране странака (нпр. захтев за копрање свих списа неког предмета).
31. Као специфичан разлог губитка поверења у судство истичу се саопштења са којима полиција излази у јавност већ у фази предкривичног поступка, стварајући код грађана утисак пресуђене ствари. Право мерило успешности рада полиције би требало да буде број успешно окончаних поступака.
32. Једна учесница је у расправи навела да су поједина питања из упитника „увредљива“ и да није пожељно да се у склопу медијске капмање о реформи правосуђа ова грана власти представља као корумпирана када је ситуација у конкретним случајевима другачија – бројне судије немају решено стамбено питање, неки на посао долазе средствима јавног превоза а највећи број запослених из реда судског особља има изузетно ниске плате и нема могућности да задовољи све животне потребе без прекомерних задуживања.

Предлози

33. Занимљив пример решавања једног проблема могуће корупције: када је један запослени примао и издавао документа за оверу, странке су му доносиле ситне поклоне. Када је измењена процедура и одстрањен контакт са оним ко оверава, странке су престале са том праксом.
34. У једном суду је истакнута идеја за увођење агента провокатора као најефикаснијег начина за откривање корупције у суду.
35. Предлог из једног суда: Агенција за борбу против корупције би могла да одреди лице које би било њен повереник задужен за надгледање корупције у судовима. Поред тог би се увела и телефонска линија као и сандучићи у суду за пријаву корупције. Тиме би се извршио додатни и превентивни притисак, а могли би се открити и неки конкретни случајеви корупције. Предност се огледа у томе што би то радила особа ван судства.

6. Анализа одговора на упитнике и препоруке које произлазе из анализе

Постоје многа питања о којима се може доста сазнати кроз разговор са запосленима у суду. Међутим, постоје и питања о којима они можда неће радо говорити пред другим колегама и председником суда и где се поузданији подаци могу добити кроз анонимне анкете. Управо из тог разлога, у оквиру овог пројекта смо осмислили упитник за судије и судско особље, који има за циљ да испита ставове запослених у судовима према корупцији и њихово разумевање овог појма. Други циљ је био да дознамо, колико је то могуће учинити овим путем, колико корупције у правосуђу има, који су мотиви и модалитети најчешће заступљени и у вези са којим процесима до корупције у суду може доћи.

Упитници за судије и судско особље су били готово идентични, са разликом у неколико питања где је испитивано познавање ограничења и обавеза које су специфичне за неку од две велике категорије лица која су обухваћена овим истраживањем.

Анкетни листови су дељени по судовима у сарадњи са контакт особама, али је попуњавање било индивидуално.

У сваком случају, резултате анкете који ће бити представљени на страницама које следе не треба схватити као дефинитиван суд о корупцији у правосуђу из неколико разлога:

1. Узорак ове анкете није репрезентативан. Листове су попунили само они који су то желели да учине.
2. Обухваћен је релативно мали број институција (6) судова, са неједнаким одзивом у сваком од њих, што је дало релативно мали узорак. У узорку се најчешће налазе одговори свега 189 испитаника, међу којима је 65 судија и 124 испитаника из других категорија запослених у суду. Испитаници представљају мањину и у оквиру судова у којима раде. Најчешће, укупан број судија у судовима који су били обухваћени истраживањем је 214, а укупан број других запослених 808. Приказ целокупног узорка приказан је табеларно.

	Број запослених	Број попуњених упитника	(%)	Број потпуно попуњених упитника	(%)
Београд	352	48	13,6	45	12,8
Ниш	243	44	18,1	41	16,9
Нови Сад	188	21	11,2	20	10,6
Лесковац	67	35	52,2	31	46,3
Смедерево	95	40	42,1	29	30,5
Зајечар	77	35	45,5	23	29,9
Укупно	1022	223	21,8	189	18,5

	Судије			Судско особље		
	Укупан бр. запослених	Узорак	(%)	Укупан бр. зап	Узорак	(%)
Београд	71	10	14,1	281	35	12,4
Ниш	61	25	41,0	182	16	8,8
Нови Сад	36	11	30,6	152	9	5,9
Лесковац	13	10	76,9	54	21	38,9
Смедерево	17	4	23,5	78	25	32,1
Зајечар	16	5	31,3	61	18	29,5
Укупно	214	65	30,4	808	124	15,3

3. Потпунију слику о корупцији у правосуђу је могуће стећи само ако сличним истраживањима буду обухваћени и они који се налазе са друге стране, дакле корисници услуга које судови пружају.

7. Примања судија и запослених

Иако финансијски положај запослених није главни фокус истраживања, задовољство запослених платама и степен у коме оне запосленима омогућују задовољење животних потреба представљају фактор који може утицати на степен подложности корупције па су зато основна питања која процењују ове аспекте укључена у упитник. Пре свега, пажња је била посвећена процени степен задовољства појединаца примањима и економском положају породица запослених.

7.1. Задовољство примањима

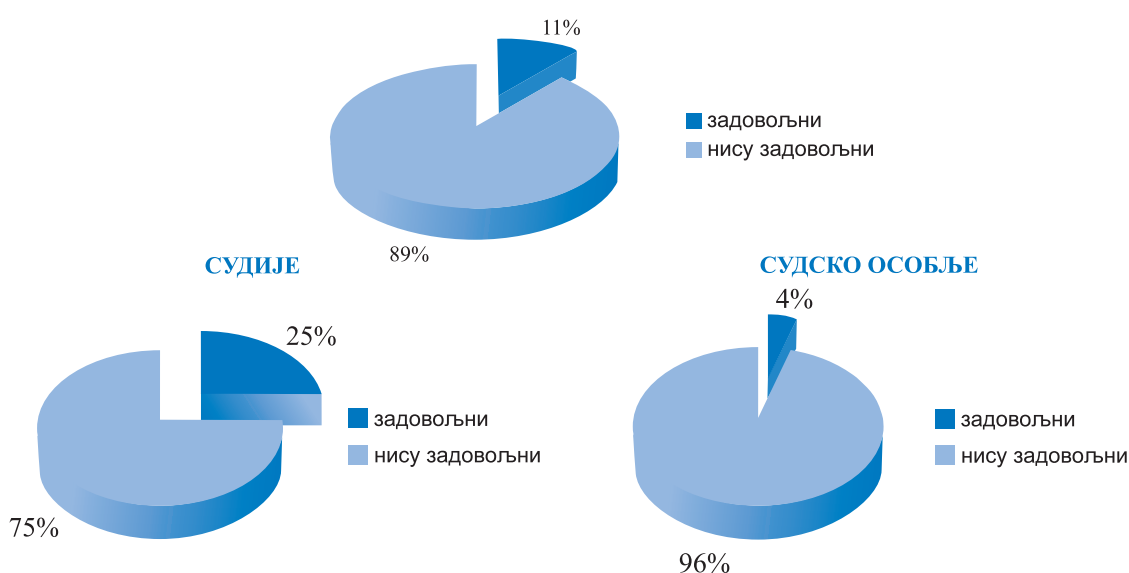
Налази, на основу прикупљених упитника показују да чак 88,8% запослених није задовољно примањима.

Прикупљени подаци дају основу за став да постоји разлика у задовољству примања између:

- судија и судског особља;
- запослених у различитим судовима на основу седишта суда (града у коме се суд налази)
- запослених у судовима на основу надлежности суда

На основу прикупљених података можемо закључити да су судије задовољније својим примањима него остали запослени у суду, судско особље. Такав исход је и очекиван, имајући у виду да су зараде судија знатно веће него зараде осталих запослених¹¹. Међутим, као што се може видети, и међу судијама је незадовољних око три пута више него задовољних (24,6% спрам 75,6%), док је код судског особља чак 95,9% испитаника незадовољно примањима а само 4,1% задовољно.

ГРАФИК 1. Приказ задовољства запослених у судовима својим примањима у зависности од функције коју обављају СВИ ЗАПОСЛЕНИ

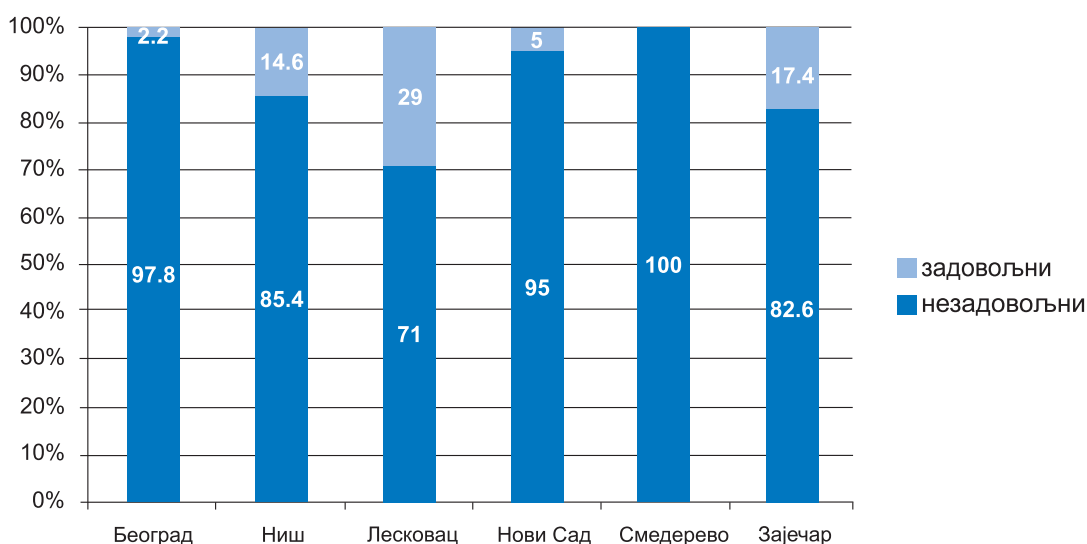


¹¹ На основу информација које смо прикупили у судовима просечна плата судије општинског суда у прошлој години износила је од 81.340 дин (15 година стажа) до 85.940 дин (30 година стажа), судијског сарадника 41.420 дин (5 год. стажа) до 42.715 (13 год. стажа), записничара око 20.000 дин, управитеља писарнице око 30.000 дин., референта од 20.000 до 23.000 док је просечна плата достављача и спремачице у суду била од 15.000 до 19.000 динара.

Веома сличан овом налазу је налаз да је веће задовољство примањима међу запосленима који су факултетски образовани, у односу на запослене који имају ниже образовање. Овај налаз је и очекиван с обзиром на то да је степен образовања повезан са функцијом коју запослени обављају, односно платом коју примају, при чему су судије, које примају значајно веће плате него судско особље, најзаступљенији (72,2%) међу испитаницима са високом стручном спремом.

Разлика у степену задовољства је такође је уочљива и када се посматрају поједини градови, седишта судова. И овде су резултати углавном очекивани. У Београду и Новом Саду, где су трошкови живота већи него у већини осталих градова Србије, већи број запослених незадовољан је својим примањима. Међутим, изузетак који потврђује „правило“ о мањем незадовољству примањима запослених у мањима градовима је Општински суд у Смедереву, где ниједан испитаник није био задовољан својим примањима. На следећем графику, приказан је проценат запослених који су задовољни, односно незадовољни својим примањима у оквиру сваког суда:

ГРАФИК 2. Задовољство запослених у судовима својим примањима приказано по седиштима судова

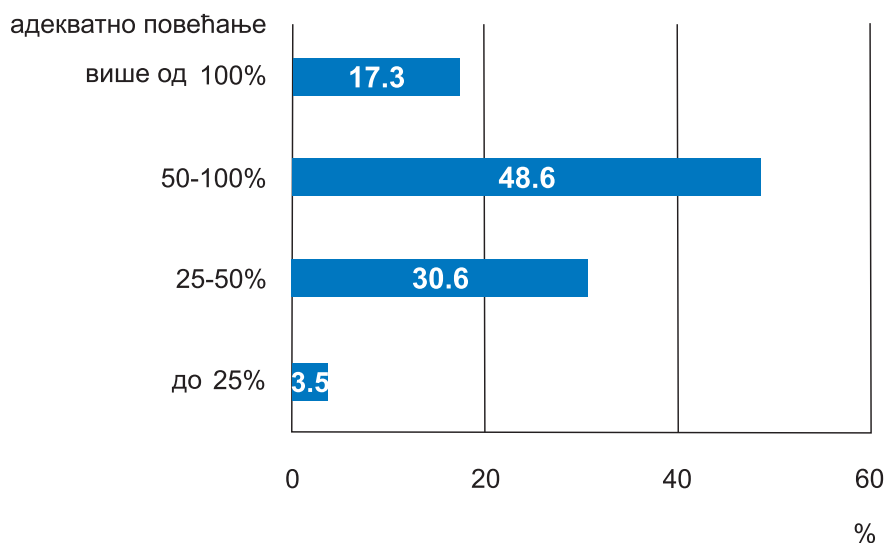


Осим по седишту суда, постоји разлика у задовољству примања запослених у судовима и на основу врсте суда. Запослених у окружним судовима су генерално задовољнији својим примањима (19,6% запослених је задовољно), него што су то запослени у општинским судовима (8% је задовољно).

При томе, интересантно је да задовољство примањима у суду није повезано са економским положајем породице, грубо процењеним као месечни приход по члану домаћинства (на основу самопроцене испитаника). Исто тако интересантно је да постоји тенденција да су мушкарци благо задовољнији својим примањима (18,2% мушкараца је задовољно) него жене (7,8% жена је задовољно).

На питање којим се процењује степен задовољства запослених примањима се неминовно надовезује и следеће, у којем смо покушали да сазнамо колико би требало да буду веће зараде да би запослени били задовољни њима. Ови подаци би наравно, могли да послуже институцијама које о томе одлучују као основа за процену о томе у којој мери треба кориговати садашњу политику плата у правосуђу. Запослени су у оквиру овог питања могли да се одлуче за једну од четири категорије које су представљене у оквиру графика 3. Степен повећања зарада који би био адекватан како би запослени у суду били задовољни примањима, представљен по наведеним категоријама, приказан је следећим графиком:

ГРАФИК 3. Процена степена у коме примања запослених у судовима треба да се повећају како би примања у судовима била адекватна



Као што се из одговора може видети, у највећем броју случајева би повећање од преко 50% у односу на садашње било довољно (у овом тренутку). Тиме би се број запослених радника у суду који су незадовољни примањима смањило за око 82%. Интересантно је приметити да у овом сегменту не постоји разлика по категоријама судија/запослени у суду или по градовима.

7.2. Економски положај породица запослених у судству

Економски положај породице је грубо процењен као примање по члану породице особа запослених у суду а на основу самоизвештавања запослених у суду.

Однос апсолутне висине примања и спремности да се уђе у корупционашке односе није једнозначан. Пре свега, одлука појединца да ли ће у такав однос ступити зависи од других важних чинилаца, било да су у питању разлози унутрашње природе (нпр. морал појединца као брана корупцији, вештина да се такав однос прикрива) или спољне природе (постојање прилике да се буде корумпиран, степен контроле од стране претпостављених или јавности).

Као друго, иста количина новца може бити једном човеку довољна, а другом не, што такође зависи од објективних и субјективних чинилаца (нпр. број чланова домаћинства, потрошачке навике, субјективан став према материјалним добрима, количина прихода које запослени или чланови његове породице остварују по другом основу итд.).

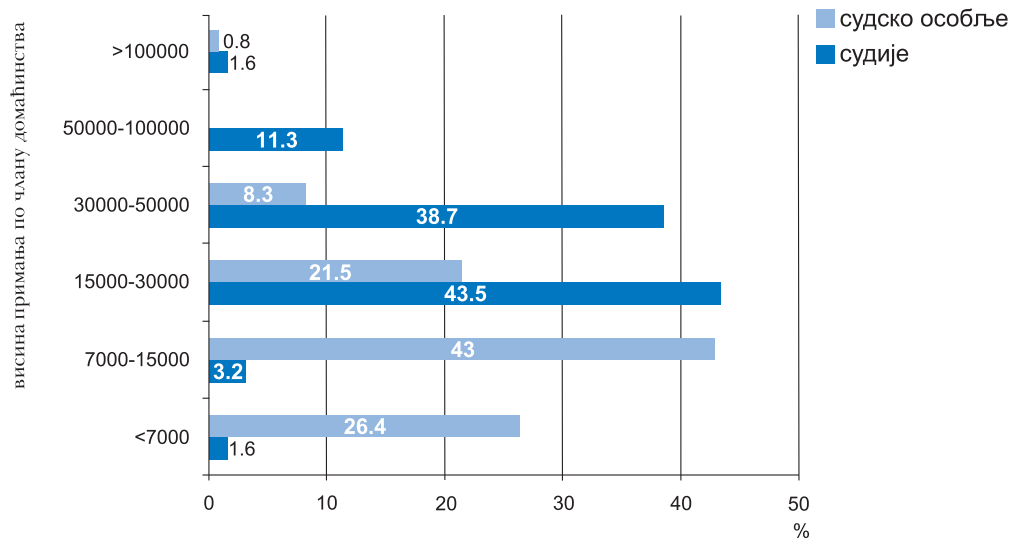
Услед свега тога, политика линеарног повећања или смањења плата у одређеном проценту неће водити ни повећању ни смањењу корупције или подложности корупцији у истом проценту.

Међутим, то још увек не значи да су висина зарада и задовољство добијеном зарадом небитни за борбу против корупције. Напротив, када су зараде испод минимума потреба појединца који има прилике да уђе у корупционашке односе, то се може одразити на његову спремност да подлегне искушењу. Зато је у упитник било укључено и питање о висини укупних прихода по члану домаћинства. Иако је ово питање осетљиво, скоро сви испитаници су пристали да на њега одговоре.

На основу истраживања можемо закључити да чак 18% запослених који су учествовали у истраживању у судовима живи испод границе сиромаштва¹², а 47,5% запослених прима мање од 15.000 динара месечно по члану домаћинства.

Очекивано, између примања судија и судског особља постоји статистички значајна разлика на овој варијабли. Ова разлика може се лако уочити и из следећег графика који представља висина примања по члану домаћинства представљену одвојено за судије и судско особље:

ГРАФИК 4. Висина зараде на месечном нивоу по члану домаћинства запослених у суду приказана одвојено за судије и судско особље



Одавде видимо, на основу прикупљених података о приходима по домаћинству, да око четвртина судског особља живи испод апсолутне границе сиромаштва¹²; 69,4% судског особља прима мање од 15.000 динара по члану домаћинства, а у таквој позицији је и 5% судија. Видимо да је овај проценат веома велики код судског особља, тако да можемо закључити да је ово један од фактора који систем чини подложнији корупцији и коме треба посветити пажњу.

Иако се показало да постоји такође статистичка разлика у економском положају испитаника по критеријуму седишта суда, анализа је показала да је та разлика последица околности да су у неким судовима у укупном броју испитаника више биле заступљене судије, односно судско особље.

¹² Дефиниција апсолутног сиромаштва/ апсолутне линије сиромаштва – испод апсолутне линије сиромаштва налазе се пунолетна лица чија је потрошња на месечном нивоу нижа од минималног износа неопходног за храну (нутриционистички минимум прописан од стране FAO) и друге издатке који не обухватају храну (осим трајних добара и импутиране ренте). Интерпретира се често као непоседавање извора на основу којих се могу задовољити основне животне потребе. Ми смо у упитнику навели као критеријум приликом самоизвештавања испитаника ниво примања од 7.000,00 динара по члану домаћинства, што нам је омогућило да у великој мери будемо сигурни да се процена примања по члану домаћинства налази испод линије сиромаштва за 2009-у годину. Наиме, граница сиромаштва (апсолутна линија сиромаштва) није константна величина већ се мења из године у годину: у 2008-ој години је била 7.937,00 динара, у 2007-ој години 8.883,00 динара, а у првој половини 2009-е године 8.360 динара. Линију сиромаштва одређује Републички завод за статистику, а на основу методологије Светске банке.

7.3. Опасности за корупцију од незадовољства примањима и могући начини деловања унутар суда

Како би се опасност умањила, могуће је приступити следећим радњама:

1. Повећање зарада
2. Нуђење других погодности које проистичу из радног односа
3. Повећање задовољства послом путем стимуланса друге врсте
4. Појачани надзор

Прва врста активности је најчешће зависна од спољних околности. Другим речима, најчешће није могуће самом органу власти код којег је службеник запослен да утиче на висину зараде, већ је она одређена прописима. Међутим, истраживања која показују да је ниво зарада испод критичног нивоа, уочен пораст корупције или појачано напуштање јавне службе су индикатори који би требало да буду довољни да руководство скрене пажњу надлежним органима како би се евентуално овај проблем решио.

Треба имати у виду да повећање плата не би елиминисало аутоматски опасност од настанка корупције. Наиме, у неким ситуацијама, плата никада не може бити толико велика колико је велико искушење коме се подлеже. Због тога оваква мера нема апсолутну вредност у борби против корупције, већ само релативну, и може дати пун ефекат у комбинацији са ефикасним надзором над радом и адекватним вредновањем рада.

И други сет могућих активности зависи од расположивих финансијских средстава. На пример, неки запослени би били спремни да раде и за мању плату у јавној институцији ако су свесни да постоји шанса да добију неке друге погодности, попут повољног стамбеног кредита или могућности коришћења службених возила, мобилних телефона, стицања искуства које може да буде од користи при будућем запослењу и томе слично. Кад је реч о неновчаним материјалним стимулансима, и поред ограничених могућности, на решавање проблема запослених се може утицати тако што би била затражена средства за потребе запослених (нпр. за набавку станова) ако за то постоји правни основ. У Србији правни основ за такве радње предстаља Уредба о решавању стамбених потреба изабраних, именованих и постављених лица и запослених у државним органима. Истина, правни основ не гарантује да ће заиста и бити станова на располагању, али пружа могућност удруженим представницима правосуђа да се боре за „већу квоту“ на становима који буду расположиви за те намене.

Код трећег сета мера има више могућности да се у оквиру саме институције нешто учини. На пример, задовољство запослених на раду зависи такође и од атмосфере на радном месту, организације посла, међуљудских односа. Због тога би требало усмерити пажњу на то да се ефикасније отклањају проблеми унутар институције кроз дијалог са запосленима, да се брзо решавају ситуације проблематичне за међуљудске односе (нпр. суревњивост међу запосленима због неједнаког оптерећења и обима посла оних који раде на истим радним местима) и томе слично. Поред оваквих мера, из арсенала рада на подизању људских ресурса, запослени се могу стимулисати и упућивањем на стручне семинаре или се за њих могу организовати посебни семинари за стицање неопходних знања у вези са обављањем посла (нпр. обука за коришћење компјутера, учење страних језика и слично).

Код ових мера постоји могућност коришћења подршке донаторских организација. То изискује потребу да се руководство заинтересује за могућност укључивања у донаторске програме и да правилно формулише своје потребе у контакту са донатором.

Уколико није могуће учинити ништа друго, онда се, ради смањења ризика од настанка корупције мора прибећи појачаном надзору. О појединим врстама надзора биће речи у даљем тексту.

8. Мотиви за коруптивно понашање

Познато је да корупција има различите видове и модалитете. Корупција је увек везана за неки процес доношења одлука појединца који располаже овлашћењима за доношење одлуке или предузимање радње, или појединца који фактички може да утиче на то да се одлука донесе или не, радња предузме или не, да има одређени садржај, да буде предузета на одређени начин или у одређено време.

У судовима се могу стога начинити разне врсте подела облика корупције. Једна од тих подела би могла бити следећа:

Корупција до које долази у вези са односима унутар институције, то јест суда а којом се угрожава право на једнаки третман запослених у једнаким случајевима. У ову врсту спадају случајеви корупције у којима се једни запослени привилегују у односу на друге од стране руководства, на пример, приликом оцењивања рада, поделе посла итд.

Корупција унутар институције може да се манифестује и кроз однос руководства или запослених према повереним средствима, на пример, кроз злоупотребу имовине суда у приватне сврхе.

Трећи могући вид корупције је онај до кога долази у односу са другим институцијама или утицајним појединцима и групама. У овом случају судови, судије или запослени прилагођавају своје понашање жељама или вољи други. Ти други не морају имати никаква формална овлашћења да би дошло до корупције, довољно је да имају моћ. У примере такве корупције спадају случајеви доношења одлука под утицајем „препорука“ које стижу са политичког врха, страха од моћних криминалаца, повлађивање бизнисменима, привилеговање познатих личности из света спорта или културе у односу на друге грађане и слично. У ову групу би се могло сврстати и подлегање утицајима виших судских инстанци, када судија, имајући у виду претпостављени став вишег суда према одређеном питању, не одлучи по закону и свом виђењу одређеног проблема већ прилагоди одлуку очекиваном ставу више инстанце.

Четврти вид корупције је привилеговање појединаца или фирми неvezано за судске поступке, а на штету других фирми или појединаца или на штету суда. У овај вид корупције спадају неправилне јавне набавке, спроведене са намером да се једној фирми да предност, избор судских вештака или адвоката који ће добити прилику да буду ангажовани о трошку државе противно утврђеном реду и сличне појаве.

Пети вид корупције у суду је онај на који се најчешће и мисли када се говори о овој појави, дакле, повлађивање интересима појединаца у вези са одређеним судским поступком. Код овог вида корупције могуће је уочити неколико већих подгрупа. Прва подгрупа је она која се односи на понашање самих странака и њихових заступника, од којих долази иницијатива за стварање корупционашког односа у циљу добијања повољне одлуке суда или спровођења одређене радње. Друга подгрупа су ситуације у којима таква иницијатива непосредно или посредно долази са друге стране, од самог судије или запосленог у суду који или тражи мито, што је свакако ређа појава, или обавља свој посао тако да доведе странку у ситуацију да сама понуди мито. Трећа подгрупа је она код које судија или запослени савесно обављају свој посао, али сама странка, како би остварила корист за себе, иницира корупционашки однос. Четврта подгрупа је она у којој на страни судије или другог запосленог нема никакве кривице, али се странка налази у ситуацији да због великог броја предмета и лоше организације рада у суду не може у разумном року да оствари своја права и бива стога понукана да понуди мито или да тражи на други начин задовољење својих интереса кроз привилеговање (нпр. писање ургенција, тражење начина да се на доносиоца одлуке утиче преко утицајних познаника итд.).

За креирање успешног плана за борбу против корупције и плана за смањење ризика наступања корупције од кључног је значаја разумевање разних видова корупције, али и мотива учесника у њој.

Дакле, као што видимо, мотиви за стварање корупционашких односа могу постојати на разним странама. Због тога је значајно сагледати мотиве сваке од група. Такви подаци се могу добити од представника тих група директно. Међутим, такав директан приступ може довести до неискрених одговора, имајући у виду да појединци нерадо говоре, па макар и анонимно, у ситуацијама када о себи треба да створе слику која одступа од система моралних вредности који стварно или начелно прихватају. Због тога је од велике користи помоћно средство истраживача: мишљење једне групе о мотивима других.

8.1. Значај појединих мотива за корумпирање

У овом истраживању испитивана је перцепција судија и судског особља о суду о вероватноћи следећих мотива који би навели корисника услуга суда да иницира корупционашки однос:

- Жеља странке да помоћу мита добије нешто на шта нема право;
- Странка не може да оствари права у разумном року и прибегава корупцији;
- Странка има страх да неће бити правично третирана у суду;
- Странка има изграђено очекивање да треба дати мито како би остварила своја права;
- Странка има пријатељске везе са запосленима у суду;
- Странка покушава да корумпира суд као одговор на покушај друге стране у поступку да корупцијом добије повољнију пресуду.

Одговори показују да испитаници неке од ових мотива сматрају значајнијим него друге. По приписаној важности издвајају се три групе одговора:

1. Најважнији мотив на основу мишљења запослених радника у суду је жеља странке да добије нешто на шта нема право;
2. Умерено важни мотиви су: немогућност странке да своја права оствари у разумном року и изграђено очекивање странке да треба дати мито како би остварила своја права;
3. Мање важни мотиви од ових су: пријатељске везе странке са запосленима, страх странке да неће бити праведно третирана на суду и корупција као одговор на покушај друге странке да утиче на процес

У следећој табели представљене су средње вредности израчанате за свако од ових питања, као и ранг који дате тврдње заузимају према важности коју су им запослени у суду приписали:

ТАБЕЛА 1. Процена важности мотива корисника судова као основе за иницирање корупционашких односа

рбр питања		средња вредност	ранг
1	Странка нуди мито због жеље да добије нешто на шта нема право.	4,21	1
2	Странака не може да оствари своја права у разумном року и зато нуди мито.	3,56	2-3
3	Странка има страх да неће бити правично третирана у суду.	3,32	2-3
4	Странка има изграђено очекивање да је потребно дати мито како би остварила своја права.	2,86	4-6
5	Странка има пријатељске везе са запосленима у суду што доводи до повлађивања тој странци у поступку.	2,80	4-6
6	Као одговор на покушај друге стране у поступку да утиче на процес суђења и исход.	2,73	4-6

На страницама које следе сагледаћемо који је значај појединих мотива за корумпирање и на који начин се унутар судова може развити план за смањивање опасности које долазе од корупције мотивисане појединим факторима.

8.1.1. Странка нуди мито због жеље да добије нешто на шта нема право

Као што се може видети из горње табеле, по мишљењу судија и других запослених у суду, најчешћи мотив за корупцију код које иницијатива долази од странака јесте жеља да се оствари нешто на шта нема право (оцена 4,21). Овакав мотив за корумпирање је очекиван у сваком друштву и у вези је са самом природом одлучивања код кога се утиче на интересе странака. Да ли ће и у којој мери доћи до корупције зависи од разних чинилаца, али је сам мотив немогуће искоренити. Прва ствар која би могла да утиче на то да овај мотив не дође до изражаја био би страх од казне или другог губитка. Када би странке знале да ће бити откривене и кажњене уколико на овај начин покушају да утичу на одлуку суда, биле би мање раде да ризикују. У контексту овог налаза, у суду би требало обратити пажњу на то да ли се случајеви нуђења мита или других погодности пријављују, чак и када покушај подмићивања остане неуспешан.

Дакле, против ове појаве се може деловати кроз пријављивање покушаја да се утиче непосредно на одлуке суда или запослених али и кроз мере за превенцију сукоба интереса.

Судовима се зато препоручује да усвоје мере које ће довести до тога да сваки судија и запослени буде обавезан да пријави сваки покушај утицаја на доношење одлуке или предузимање радње. Када таква обавеза већ постоји, на руководству суда је да се постара да се њихово поштовање прати. Најзад, од великог превентивног значаја може бити објављивање случајева у којима је покушан овакав утицај.

Међутим, није реално очекивати да ће се овакви покушаји вршити увек директно, у вези са конкретним предметима, нити да ће судијама и запосленима бити нуђене директне погодности у замену за одређену услугу. Напротив, пре се може очекивати стварање односа зависности на други начин, из којег ће се потом створити ситуација у којој се тражи противуслуга.

Због тога је важно обезбедити контролу ситуација које стварају такву зависност, кроз обавезно пријављивање дарова, понуда и уступака који се чине било запосленом у суду, било неком њему блиском лицу. Од већег значаја би требало да буде обавеза пријављивања понуда и дарова него њихово евентуално забрањивање.

Када постоји сумња да је неки судија или запослени склон да успоставља овакве везе, али их не пријављује, требало би проверити основаност тих сумњи **тестирањем**. Међутим, ту наилазимо на препреку изводљивости. Иако је у случајевима када се сумња на корупцију могуће користити понекад специјалне истражне технике, такве радње нису дозвољене када је реч о контроли поштовања превентивних мера из домена спречавања сукоба интереса. Због тога би се решење могло тражити кроз сарадњу са заинтересованим грађанима (и противним странкама), којима би било јасно наглашено (истакнуто на интернету и огласној табли) у какве односе не смеју улазити са судијама и запосленима у суду и коме треба да се обрате уколико приметите да неко други у такве односе са судијама и запосленима улази.

8.1.2. Странка не може да оствари права у разумном року

Иако је претходно описани мотив странака за корумпирање очигледно неоправдан, може се увек поставити и питања: Да ли су права странке правилно утврђена? Да ли би странка требало да има већа права него што јој то закон омогућава, па онда корупцијом покушава да исправи ту неправду? На пример, ако је законски рок за издавање неке потврде 30 дана, а она се фактички може издати за 7 дана, да ли би заиста требало сматрати да странка која жели потврду за 7 дана тражи нешто на шта нема право? Ако за неке радње не постоји законски рок (или постоји само инструктивни), да ли би требало сматрати да странка тражи нешто на шта нема право кад тражи поступање у разумном року? Свакако не.

У великом броју случајева (средња оцена 3,56) судије и запослени у суду су свесни да странке нуде мито како би своја права остварили у разумном року. На обим оваквог подмићивања се може утицати повећањем ефикасности рада и бољом организацијом посла (како би се смањили рокови поступања). Конкретан потез који би судови требало да предузму јесте утврђивање интерних правила за поступање на основу расположивих могућности, јавно обавезивање на поштовање тих интерних правила и санкционисање непоштовања тако утврђених правила. Прецизирање „интерних рокова“ може се обавити кроз следеће кораке:

1. Пописивање свих рокова за поступање који су релевантни за одређени суд
2. Пописивање законских рокова за одређене радње (тамо где постоје)
3. Утврђивање расположивог броја људи који ради на сваком појединачном послу од чијег радног ангажовања зависи обављање радње у одређеном року
4. Утврђивање рока у којем је могуће спровести одређену радњу са расположивим капацитетима

Након ове интерне анализе у суду могуће је да ће исход бити различит за поједине радње. Тамо где буде утврђено да са расположивим капацитетима није могуће испоштовати законске рокове, требало би ту чињеницу нотирати и обратити се надлежним органима ради одобравања додатних средстава за рад и већег броја запослених на одређеним положајима или пак, интерном реорганизацијом и прерасподелом посла обезбедити поштовање законских рокова.

Уколико је могуће поставити „интерни рок“ као краћи у односу на законски, то би требало и учинити. У сваком случају, било да је суду могуће да обави неке радње у законском року или не, обавештење о фактичким могућностима би требало да буде јавно истакнуто. Истицање оваквих обавештења би између осталог требало да буде разрађено у Информатору о раду, у одељку који говори о услугама које орган власти пружа.

У вези са овим питањима јавиће се и ситуације да је у неким случајевима заиста неопходно направити изузетак и на уштрб осталих предмета у раду поступити прекоредно (нпр. заказати рочиште за 20 дана, иако би по редоследу предмета то требало учинити тек за 60). Било да је оваква прекоредност плод ургенције или разумевања самог судије или запосленог у суду да тако треба учинити, то би требало да буде забележено, пријављено председнику суда (нпр. у виду месечних извештаја) и, у мери у којој то не угрожава рад суда, објављено на интернет страници.

8.1.3. Странка има страх да неће бити правично третирана у суду

Страх странке да неће бити правично третирана пред судом (ако не да мито) се такође релативно често јавља као претпостављени мотив за корумпирање (средња оцена 3,32). Овај страх не мора бити нужно везан за корупцију, већ за осећање које многе странке имају генерално – да су слабији од друге стране у спору или од система, да је закон неправедан и слично. Ако је страх у вези са корупцијом, онда та веза долази из претпоставке да је корупција у правосуђу толико раширена да је подмићивање постало правило а не изузетак, то јест да је подмићивање потребно или нужно. Страх странке може бити основан или не. Међутим, сама неизвесност коју

странка има и жеља да отклони ризик неуспеха пред судом доводи до тога да се корупција или макар прилике за корупцију шире. Услед тог страха странке нуде мито и стављају на искушење судије и судско особље и у ситуацијама када никакво мито није потребно да би свако добио шта заслужује.

Због сличности овог мотива са следећим ранжираним („очекивање странке да је подмићивање потребно или нужно“), они ће углавном бити заједно и разматрани.

8.1.4. Очекивања странке да је подмићивање потребно или нужно

Овај мотив (средња оцена 2,86), представља према схватању запослених у суду један од мање заступљених мотива за корупцију. Међутим, када се посматра заједно са страхом од неправичног третмана, његов значај је много већи..

Овај фактор потхрањује самообновљивост, као једно од својстава корупције. Наиме, када се корупција рашири, или када се макар прича о корупцији рашири, а нема адекватног одговора надлежних органа у погледу њеног сузбијања, онда се може само очекивати да ће и они који тек треба да ступе у одређени однос рачунати са тим да је корупција правило. Јавни службеници ће услед тога бити у ситуацији да чешће буду изложени искушењу корупције, па се самим тим може очекивати да ће искушењу чешће и подлегати.

Дакле, перцепција о раширености корупције може да делује и на ширење актуелне корупције и због тога је лоша. Она је лоша и због осећања да је цела професија оклеветана и стављена на стуб срама због несавесних појединаца. Услед тога што оптужбе бивају паушалне или преувеличане, код припадника професије се јавља нужно одбрамбени став. Када се дође до те тачке, веома се тешко може очекивати предузимање акције на решавању проблема, напротив, претеже тежња да се проблем минимизира („није баш све тако црно“), да се још више уопште његови узроци („тако је у целом друштву“) или да се укаже на места где је проблем још раширенији (на пример, на извршну власт, јавна предузећа, јавне службе, парламент ...).

Перцепција се мења релативно споро, због чега не треба очекивати да ће се однос грађана према судовима и степен поверења променити чак ни уколико се начин понашања промени. Понекад је потребно да прође неколико година да би промена постала видљива. Поред тога, на перцепцију о корупцији битно утичу и други чиниоци, као што су незадовољство исходом и трајањем поступка, дакле ствари које са корупцијом не морају имати никакве везе, као и гласови о корупцији које, зарад својих интереса, могу пустити други учесници у судском поступку, нпр. несавесни адвокати.

Међутим, иако се праве реформе које могу довести до смањења перцепције корупције морају спровести на нивоу целог правосуђа, ипак и сваки појединачни суд може нешто да учини да побољша слику о себи. За почетак, као превенција стварања слике о корупцији могу да послуже обавештења о томе на шта грађани имају право која би била припремљена у популарном облику (мешавина обавештења и промо материјала) и веома конкретна, у форми позива на акцију како би се грађани који мисле да је суд корумпиран разуверили. Уопштена обавештења попут „имате право на поштено суђење“, уз цитирање законских одредаба или уставних принципа, не доносе ништа добро на овом пољу. Конкретизација би могла да се учини са обавештењима попут:

Овде судије не примају мито – ако дате новац неком ко вам га тражи да би подмитио судију не само да ћете починити кривично дело, бићете преварени. Не дајте новац, пријавите...“

„Следећи пут када треба да завршите у суду неки посао, пробајте без поклона – уверите се да може и тако! Ако не успете, обратите се“

„Ако нешто не урадимо на време или по вашој вољи – немојте мислити да је корупција. Проверите да ли смо једнако поступали у истим ситуацијама, поднесите захтев“

8.1.5. Странка има пријатељске везе у суду

Постојање веза између странке у поступку и запослених у суду које доводи до повлађивања те странке у поступку је мотив који по оцени испитаника спада међу слабије заступљене (средња оцена 2,80). Овде је у ствари реч о прилици која ствара мотив. Странка која већ има контакте са запосленима у суду лакше ће се одлучити на корупцију. Наиме, таква странка има више могућности да сазна да ли се корупцијом може нешто постићи у конкретном случају и на који начин би могла да ступи у корупционашки однос. Поред тога, таква странка може преко својих контаката у суду да добије ситније услуге (нпр. информације без чекања, раније заказивање рочишта) и без икаквих новчаних давања.

Имајући у виду да је овде по среди више модалитет него мотив корупције у ужем смислу речи, о могућим решењима за проблем ће бити више речи при разматрању модалитета корупције и средстава која се могу применити за њено сузбијање.

8.1.6. Подмићивање као одговор на понашање противне стране

Најмању средњу вредност (2,73) добио је одговор да је мотив за подмићивање одговор на понашање противне стране у спору. У питању су дакле ситуације када странка, која иначе није имала сумње да ће се према њој поступати поштено, улази у корупционашки однос као одговор на незаконито понашање супротне стране у спору. Дакле, реч је о веома опасној појави, јер и они који су иначе имали поверења у систем, излазе из оквира законитог и моралног како би заштитили своја права.

Очигледно је да лек за овај облик корупције може бити само успостављање делотворних механизма за решавање приговора на пристрастност или други вид незаконитог понашања судија и других запослених током трајања судског поступка.

8.2. Други занимљиви подаци из истраживања о мотивима странака за улазак у корупцију

Осим што запослени у судовима неке мотиве перципрају као важније од других, јавља се и веома важна разлика између запослених у различитим судовима. Разлика на овом питању нам говори о томе у којој мери запослени у одређеном суду сматрају да су мотиви за корупцију важан фактор у процесу корупције, тј у којој мери сматрају да корисници суда на основу ових мотива иницирају корупционашке односе.

Пре него што наставимо анализу представимо прво средње вредности свих одговора на питања које се тичу мотивације корисника суда за иницирање корупционашких односа по подели на основу седишта суда:

ТАБЕЛА 2. Процена важности мотивације корисника суда као основе за иницирање корупционашких односа приказано по седишту суда

	средња вредност
Нови Сад	3,65
Зајечар	3,51
Ниш	3,23
Београд	3,23
Лесковац	3,18
Смедерево	2,83

На основу ових налаза судове можемо поделити у три групе на основу важности коју испитаници придају мотивима корисника као фактору који утиче на корупцију:

- Запослени у судовима сматрају да су мотиви корисника судова важни, односно да чешће доводе до корупције: Нови Сад и Зајечар
- Запослени у суду сматрају да су мотиви кроисника судова умерено важни као фактор који доводи до корупције: Београд, Ниш и Лесковац
- Запослени сматрају да су мотиви корисника судова мање важни као фактор који доводи до корупције: Смедерево.

Разлика се нарочито огледа у вези са следећим мотивима:

- Жеља странке да помоћу мита добије нешто на шта нема право.
Можемо разликовати три групе у оквиру нашег узорка на основу процене важности овог мотива:
 - ▷ Веома важан : запослени у Зајечару и Нишу;
 - ▷ Умерено важан: запослени у Лесковцу и Новом Саду;
 - ▷ Мање важан : запослени у Београду и Смедереву.
- Странка не може да оствари права у разумном року и прибегава корупцији
На овом питању се јавља блага разлика између запослених у суду у Новом Саду и Смедереву, док се одговори испитаника из осталих судова крећу око средње вредности. Наиме запослени у Новом Саду сматрају да је овај мотив значајнији него што то сматрају запослени у Смедереву.

Разлика у процени важности појединих мотива између судија и судског особља постоје приликом процене важности следећих мотива:

- Странка не може да оствари права у разумном року и прибегава корупцији - овај мотив судско особље сматра важнијим (средња вредност 3,74) него што га виде судије (средња вредност 3,22).
- Странка покушава да корумпира као одговор на понашање друге стране – и на овом питању показује се иста тенденција као и на претходном, односно судско особље сматра да је овај мотив важнији као фактор који може да доведе до корупционашког понашања (средња вредност 2,87) него што то сматрају судије (средња вредност 2,48).

Истраживање не даје довољно елемената да би се могао дати дефинитиван закључак који су чиниоци довели до ове разлике у одговорима појединих категорија испитаника.

9. Разумевање корупције

Да би се успешно водила борба против корупције, па чак и да би се препознало одакле потичу ризици корупције у правосуђу, потребно је да постоји висок степен разумевања шта све корупција јесте или може да буде, као и одговарајућа свест о њеној штетности.

Наизглед, ове ствари би требало да се подразумевају, поготово када је реч о људима из правосуђа, за које се претпоставља да познају законе. Међутим, ствари ни ту нису једноставне.

Прво питање из ове групе јесте оно које се односи на значај који се придаје борби против корупције. Иако је питање било сугестивно, будући да је корупција као проблем истакнута у први план, а да други проблеми са којима се друштво суочава нису појединачно истакнути, ипак је број испитаника који сматрају да је корупција најважнији проблем неочекивано велик.

ТАБЕЛА 3. Процена важности проблема корупције у судству у односу на друге проблеме у држави

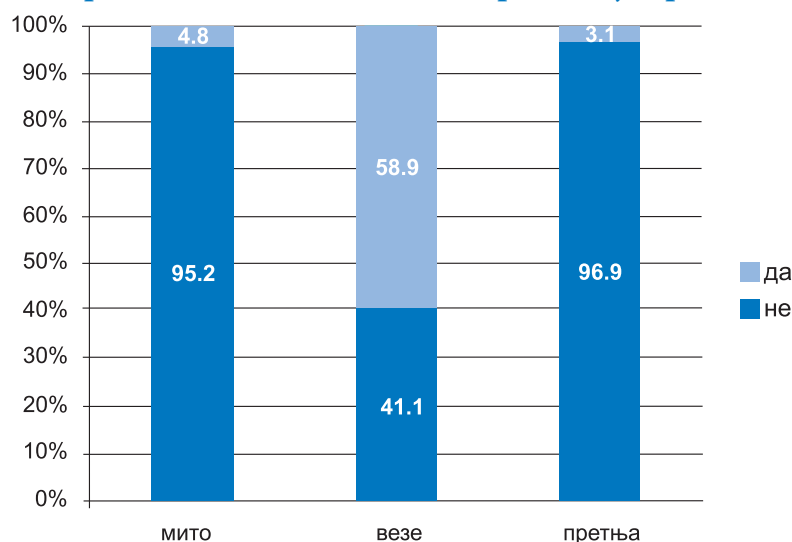
	процент
најважнији проблем	33
подједнако важна као и остали проблеми у држави	66
има других важнијих	1

Дакле, као што видимо, чак трећина испитаника у суду је становишта да је корупција наш највећи проблем. На основу тога одговора се чини да би требало да постоји основа за осмишљавање како да се корупција умањи.

9.1. Коришћење „средстава из сиве зоне“

Како би се људи из правосуђа ангажовали на пољу борбе против корупције у свом окружењу, битно је знати колико су и сами били у ситуацији да се нађу са друге стране баријере, као неко ко је морао да се послужи недозвољеним средствима или средствима из „сиве зоне“ како би остварио своје право пред државним органом (давање мита, повлачење веза или претња). На то питање одговори су били следећи:

ГРАФИК 5. Да ли сте у последње четири године долазили у ситуацију пред другим државним органом да не можете да остварите своје право осим кроз:



Прво што пада у очи код одговора о давању мита јесте да је он нешто нижи него у истраживањима која обухватају целокупно грађанство. Наиме, у анкетама грађана у којима се испитује да ли је неко из испитаниковог домаћинства подмићивао у последњих 12 месеци, проценат недвосмислених позитивних одговора се креће између 12 и 22. Овде пак имамо најмање двоструко мањи проценат таквих одговора за дужи период (истина, обухваћен је само испитаник а не и чланови породице).

Знатно учесталије је коришћење веза и познанстава ради решавања приватних проблема. Овај облик корупције који је далеко најраспрострањенији њен вид у Србији није стран ни великом броју припадника правосуђа. Овакво лично искуство би могло да буде од користи и при дефинисању приоритета за деловање против корупције унутар самог суда. Наиме, нема разлога да се претпостави да је и унутар суда овај модалитет слабије заступљен него у раду других јавних институција. Имајући то у виду, требало би се пажљиво усмерити не само на ситуације потенцијалне корупције у којима долази до неке новчане размене, већ и на случајеве у којима до повлашћивања долази на основу личних, породичних, партијских или неких других веза. И уопште, чини се да треба пре свега усмерити пажњу на места где се корупција може појавити а мање на њене модалитете.

Са овим питањем је повезано и друго, у којем је испитивано да ли би запослени који су на неки недозвољени начин решавали своје проблеме, то учинили поново. Резултати говоре да готово половина не би то учинила, као што се може видети из доње табеле.

ТАБЕЛА 4. Процена степена у којој би запослени у суду поново применили „средства из сиве зоне“ уколико се нађу у сличној ситуацији

	процент
Да	13,8
Не знам	39,4
Не	46,8

Будући да нисмо испитивали разлоге нечињења, за сада је тешко дати право тумачење ових налаза.

Околност да не постоје битније разлике између судија и других запослених у одговору на последње наведено питање може да укаже на то да је систем моралних вредности које прихватају сличан. Та околност може да делује кохезивно код стварања плана интегритета за целу институцију.

9.2. Корупција и правосуђе

9.2.1. Колико је корупција у правосуђу успешна?

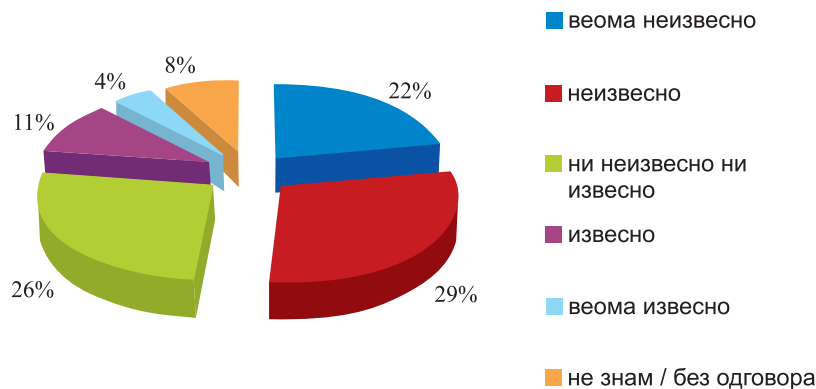
Једно од најважнијих питања код сваког коруптивног односа јесте да ли се њиме постиже жељени циљ. Од тога ће много ствари зависити. Наиме, код ступања у интеракцију са другим појединцима, (осим када је реч о емотивним одлукама, што свакако није одлука да ли ће појединац корумпирати или бити корумпиран) макар и несвесно, врши се прорачун могућег добитка и губитка.

Прорачун зависи од неколико чинилаца, међу којима су најважнији корист која се остварује корупционашким актом, могућност и последице откривања, могућност и последице кажњавања итд. Међутим, поред свега тога, неминовно се рађа и питање – да ли ће друга страна обавити „свој део посла“. Наиме, корупција је једна врста уговора, наравно, недозвољеног уговора. Код сваког уговора постоји ризик неиспуњења и уговорне стране

уговорним одредбама предвиђају разне механизме заштите. На крају крајева, ако ништа друго, постоји могућност да се кроз тужбу остваре интереси који су повређени неиспуњењем уговорних обавеза. Међутим, код корупционашког уговора, ове могућности нема. Самим тим, ризик од неиспуњења коруптивног уговора је најснажније средство одвраћања од корупције које може постојати.

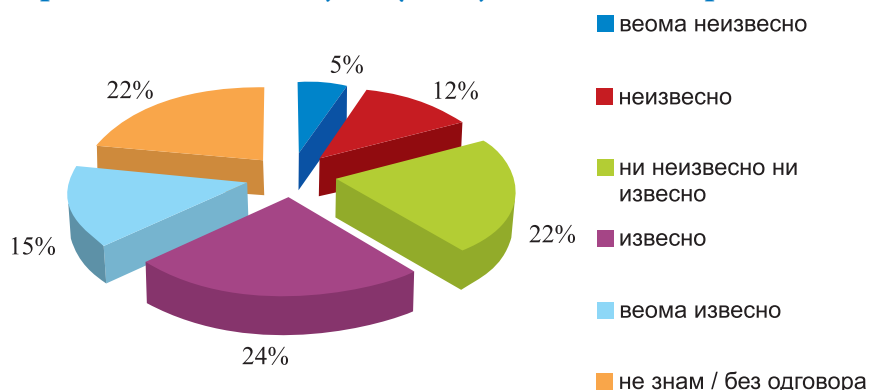
Занимљиво је стога видети какав утисак о испуњавању обавеза из ових недозвољених уговора када су везани за правосуђе, имају сами припадници правосуђа. Када се гледа укупан број испитаника, мишљење је да се испуни свега једна четвртина таквих недозвољених споразума. Чак 15 % испитаника сматра да је вероватноћа испуњења натполовична.

ГРАФИК 6. Процена перцепције ефикасности корупционашких уговора добијена на основу одговора запослених у суду



Та бројка се веома разликује од слике која је добијена у недавном истраживању Transparency International (Global corruption barometer 2009), где је знатно већи број грађана сматрао да се корупцијом постиже жељени циљ. Истина, треба имати у виду да су у овом питању грађани одговарали у вези са корупцијом уопште, немајући у виду само правосуђе, већ и друге области у којима долази до подмићивања:

ГРАФИК 7. Процена перцепције ефикасности корупционашких уговора добијена у оквиру истраживања на општој популацији - Global corruption barometer 2009



9.3. Утисак о ефикасности корупционашких уговора

Код овог питања постоји значајна разлика између утиска који имају судије и други запослени у суду. Судско особље сматра да је правосуђе у већој мери подложно корупцији

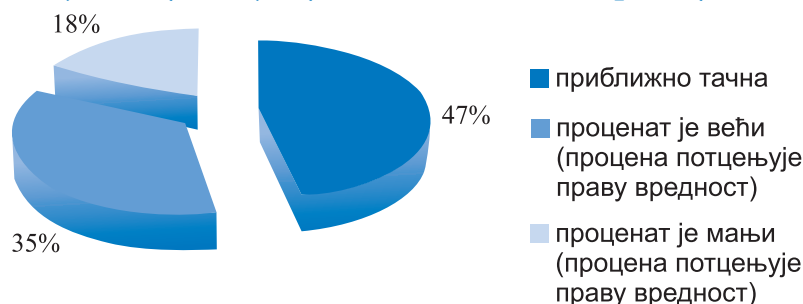
него што то сматрају судије. Наиме, уколико посматрамо просечну вредност на овом питању, став судског особља је да скоро у трећини случајева (31,7%) корупционашки уговор доводи до планираног резултата, док судије имају став да се ово дешава тек у петини случајева (20,3%). Ово питање заслужује посебну анализу, која међутим захтева дубља истраживања. Једна од могућих хипотеза би била да постоји већа корумпираност међу запосленима него међу судијама, а друга, њој супротна, да су судије боље информисане о томе да ли је заиста корупцијом постигнут недозвољени циљ. Хипотезе се могу постављати и у вези са информисаношћу – нпр. да до корупције ређе долази него што то мисли судско особље, или да судије нису добро информисане о томе да је корупција постигла циљ.. У сваком случају, до потпунијих одговора би се могло доћи само ако се налази комбинују са истраживањем међу корисницима услуга суда.

Постоји још једно питање које се непосредно надовезује на **Глобални барометар** корупције за 2009-у годину. У том истраживању на националном узорку, међу грађанима који су у последњих 12 месеци имали контакта са правосуђем, чак 8 % наводи да је од њих тражено мито у неком облику. Поређења, ради тај проценат је нешто мањи него кад је реч о полицији (9%) или здравственим службама (12%), а већи него код пореских служби (3%) и образовних институција (6%).

Желећи да испитамо колико је овај налаз основан, обратили смо се представницима правосуђа да га оцене.

На питање да ли је проценат из ГБК тачан, добили смо следеће одговоре:

ГРАФИК 8. Утисак о тачности процене обима корупције у правосуђу према подацима из ГБК за 2009 (да је 8% људи који су имали контакте са правосуђем платило мито)



На овом питању не постоји разлика између одговора судских службеника и судија, као ни разлика међу одговорима испитаника из појединих судова.

9.4. Модалитети корупције у правосуђу

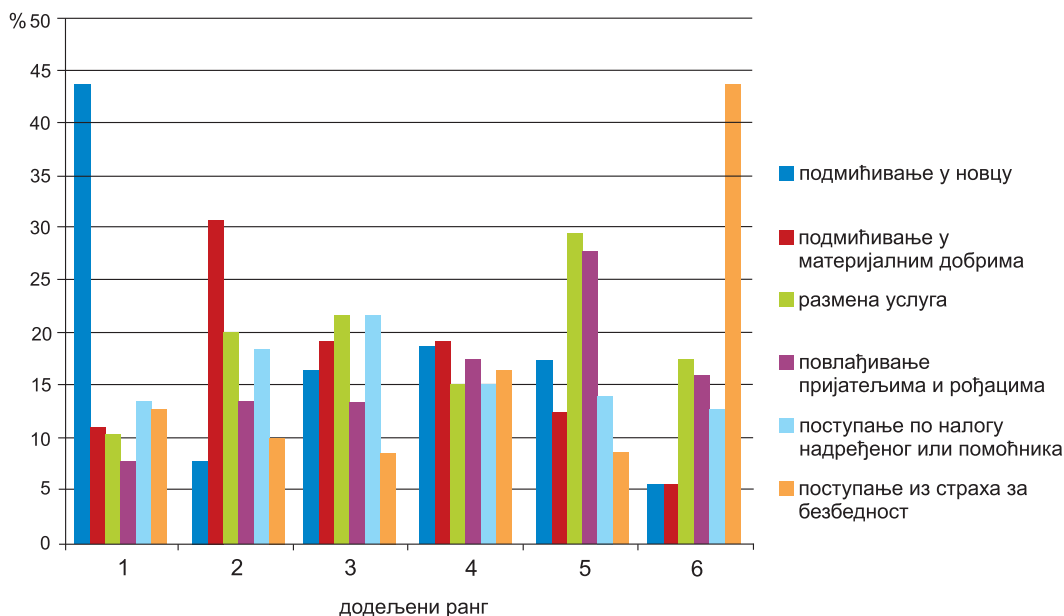
Како би се израдио квалитетан план интегритета, од великог је значаја да се утврди који модалитети корупције су најзаступљенији. У пионирском покушају да сазнамо какав утисак о распрострањености разних видова корупције имају припадници правосуђа, замолили смо их да рангирају шест понуђених облика корупције по учесталости¹³:

1. Подмићивање у новцу
2. Подмићивање у материјалним добрима
3. Размена услуга
4. Повлађивање пријатељима и рођацима
5. Поступање по налозима надређених и моћника
6. Пристрасно поступање из страха за безбедност

¹³ Испитаници су замољени да рангирају понуђене облике коруптивног понашања оценама од 1-6, где 1 означава врсту утицаја који је најчешћи а 6 врсту утицаја који је најређи.

Наиме, за разлику од неких раније спроведених анкета (нпр. истраживање Транспарентност – Србија о корупцији на Београдском универзитету из 2005), размена услуга је облик корупције који се најчешће наводи у одговорима испитаника, док овде није тако. У оквиру следећег графика приказане су фреквенце додељених рангова наведеним облицима понашања.

ГРАФИК 9. Учесталост појединих облика коруптивног понашања



На основу изложених статистичких података, могу се уочити три групе мотива по процени њихове учесталости, како је виде запослени:

- Веома учестао облик:
 - ▷ подмићивање у новцу (средња вредност ранга 2,73) ;
- Умерено учестали облици:
 - ▷ размена услуга (средња вредност ранга 3,31);
 - ▷ поступање по налогу надређеног или моћника (средња вредност ранга 3,31);
 - ▷ повлађивање пријатељима и рођацима (средња вредност ранга 3,36);
 - ▷ подмићивање у материјалним добрима (средња вредност ранга 3,36);
- Најређе присутан облик коруптивног понашања:
 - ▷ поступање из страха за безбедност (средња вредност ранга 4,57).

Статистички значајна разлика јавља се и међу испитаницима из појединих судова у односу на следеће модалитете:

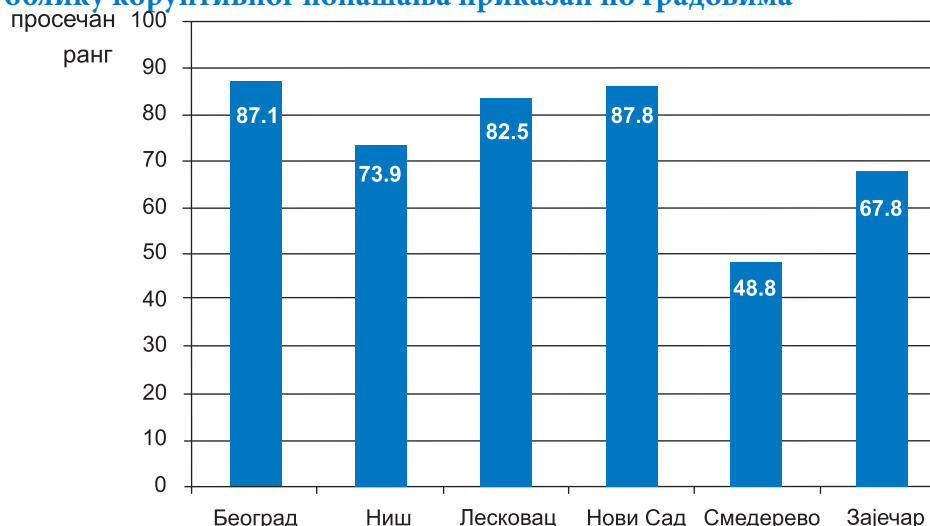
- Подмићивање у новцу;
- Размена услуга;
- Повлађивање пријатељима и рођацима.

Разлика између судија и судског особља у вези перцепције учесталости ових облика коруптивног понашања не постоји.

9.4.1. Подмићивање у новцу

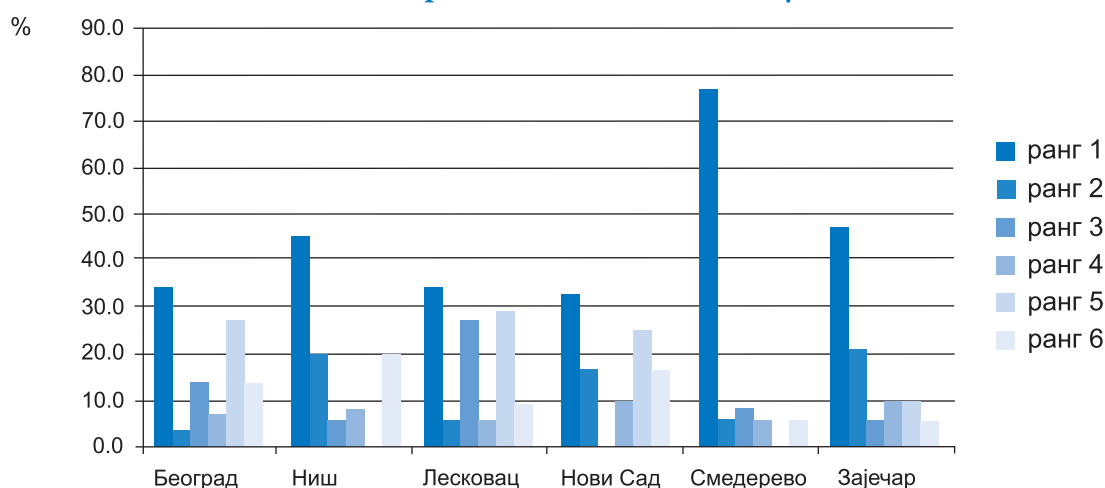
Чињеница да близу половине испитаника подмићивање у новцу означава као најчешћи облик корупције у правосуђу јасно указује да би управо том питању требало посветити највећу пажњу и при осмишљавању антикорупцијских мера.

ГРАФИК 10. Приказ просечног ранга приписаног учесталости подмићивања у новцу као облику коруптивног понашања приказан по градовима



Овај облик као најважнији виде запослени Смедереву, затим Зајечару, а мање учесталим га виде запослени у Нишу, Лесковцу, Београду и Новом Саду. То се може видети и из следећег графика:

ГРАФИК 11. Процена учесталости подмићивања у новцу као облика коруптивног понашања приказана по седиштима судова



Без обзира на разлике међу градовима, закључак овог истраживања је да је подмићивање у новцу једно од највероватнијих облика коруптивног понашања и да се морају јасно одредити антикорупцијске мере. Поставља се међутим питање које то мере могу бити.

На превентивној страни би могле да дођу у обзир мере везане за пријављивање имовине и контролу имовног стања. У том погледу, од 1. јануара 2010. наступа другачија ситуација за судије. Наиме, Законом о Агенцији за борбу против корупције (који, између осталог, замењује Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004), биће под појмом јавног функционера обухваћене и све судије. То значи да ће се на њих односити и обавеза пријављивања имовине и прихода, каква од раније постоји за функционере извршне, законодавне и локалне власти и јавних предузећа. Агенција тренутно израђује образац за пријављивање имовине. Нови закон такође предвиђа јавност дела података о функционерској имовини, што је новина у односу на досадашњи систем. Новина је и то што ће Агенција бити у обавези да проверава тачност и потпуност података из извештаја, било

по пријави или по унапред утврђеном плану провере. Најзад, новина је могућност изрицања новчаних и затворских санкција против функционера који повреде своју обавезу, било тако што не поднесу извештај уопште, било тако што у извештај унесу нетачне податке или неки битан податак изоставе.

Законом о Агенцији за борбу против корупције (који, између осталог, замењује Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004), биће под појмом јавног функционера обухваћене и све судије. То значи да ће се на њих односити и обавеза пријављивања имовине и прихода, каква од раније постоји за функционере извршне, законодавне и локалне власти и јавних предузећа.

Наизглед, ове мере би се спроводиле независно од суда, то јест у питању би био непосредан однос између Агенције и функционера (судије у овом случају). Међутим, досадашње искуство са спровођењем Закона о спречавању сукоба интереса показује да је могуће помоћи контролном органу да обави свој посао. На пример:

Било је институција које су:

- своје функционере подсећале на обавезу пријављивања имовине,
- обезбеђивале им правовремено копије образаца које треба попунити,
- прикупљале обрасце (затворене у коверте) и слали их организовано контролном органу (Одбору за решавање о сукобу интереса).

На тај начин се не само помаже контролном органу да обави свој посао и функционерима да испуне своју обавезу, већ и руководство институције стиче увид у то у којој мери функционери поштују основну законску обавезу подношења извештаја.

Други вид могуће помоћи контролном органу (Агенцији) јесте обавештавање о томе ко су све функционери у одређеном тренутку, односно пријављивање промена ове врсте услед премештања у други суд, престанка судијске функције или избора на судијску функцију. Овде је улога самог суда минимална, будући да се и процес избора и процес разрешења врше ван самог суда, тако да се и подаци могу прибавити.

С обзиром на то да Закон о Агенцији за борбу против корупције доноси и неке друге забране, обавезе и ограничења за функционере, од којих је значајан део садржан и у законима који уређују рад правосуђа (нпр. неспојивост функција), постоји потреба да се и о њима води рачуна.

Идеја са пријављивањем, објављивањем и контролом имовине и прихода функционера јесте, пре свега, да се утврди да ли јавни функционери стичу за време обављања функције неке приходе који су недопуштени, и да ли се њихова имовина увећава више него што се то може објаснити на основу законитих прихода. Треба одмах рећи да ова концепција није у потпуности разрађена кроз законска решења и да није извесно да се том мером уопште може остварити зацртани циљ. Међутим, како год било, очигледно је да ова мера има одређени превентивни значај, јер ће, пре свега кроз објављивање података о имовини, бити теже прикрити енормно илегално богаћење за време вршења функције, односно да ће у многим случајевима, бити могуће свакоме ко има сазнања о томе да такво богаћење постоји да упореди своја сазнања са објављеним подацима и да укаже контролним органима на несклад.

Обавеза пријављивања имовине важи само за судије. Она се не односи на запослене у судској управи и на судске сараднике и приправнике. Дакле, у односу на ове категорије лица

се не примењује пријављивање имовине, као најпознатије ефикасно средство контроле имовине и прихода. Међутим, треба имати у виду да се Законом о уређењу судова (члан 69) предвиђа да ће се на запослене у судској управи примењивати норме из радног односа које се односе на рад државних службеника, међу којима има и оних које служе регулисању сукоба интереса.

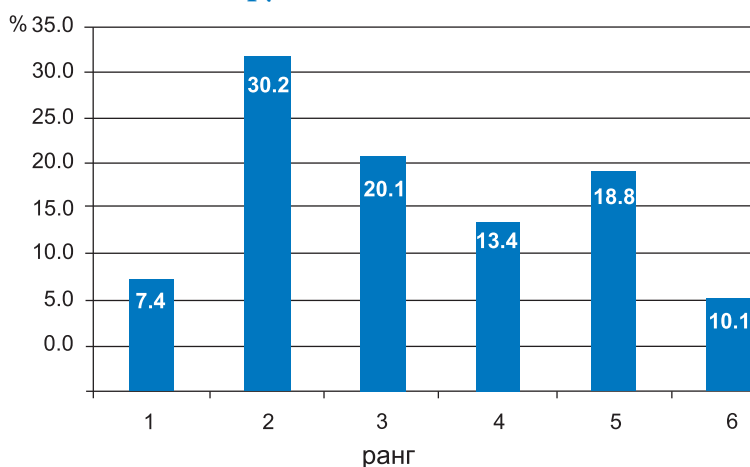
Могућност да се открије примање мита у новцу, нарочито када је реч о већим износима или великом броју ситних подмићивања, постоји и на другој страни. Наиме, кроз праћење тзв. „животног стила“, то јест расхода које има одређени појединац, могу се извести и сумње у то да поред познатих легалних постоје и неки незаконити приходи. Међутим, у Србији, као ни у другим земљама не постоји кривично дело које би се састојало само у томе што неко троши више него што легалних прихода има. Самим тим, да би се овакви случајеви могли пратити требало би да постоји и сумња у погледу недозвољеног начина стицања прихода.

Како год било, истраге ове врсте спадају у домен полиције, пореских органа и тужилаца, а не нешто што би могло бити предмет разматрања у оквиру развијања плана интегритета у суду. За дискусију је питање да ли у оквиру суда треба на неки (и на који) начин пратити „животни стил“ запослених, да ли руководство треба да се ангажује на испитивању порекла имовине оних који одскачу значајно по трошковима или набављају ствари велике вредности и да ли о евентуалним сумњама треба да обавештава друге органе. Са становишта борбе против корупције такво ангажовање би свакако било пожељно, али оно има значајне мањкавости, како са становишта (не)постојања овлашћења, тако и са становишта заштите права на приватност запослених.

9.4.2. Подмићивање у стварима

На основу добијених одговора чини се да је подмићивање крупнијим или ситнијим поклонима умерено важан облик коруптивног понашања (нпр. свега 7,4% испитаника ставља овај вид на прво место, али ипак га 57% испитаника сврстава у један од прва три ранга). Како на овом питању не постоји разлика у степену учесталости међу запосленима у различитим судовима, податке можемо представити на целом узорку:

ГРАФИК 12. Процена учесталости подмићивања у материјалним добрима као облика коруптивног понашања



Тиме се на изванредан начин развејава мит о ситним даровима као неопходном елементу успешности у обављању посла код јавних институција.

Међутим, могуће је да запослени доношење ситних дарова у значајном броју нису ни третирали као корупцију, већ као знак пажње који не утиче значајно или не утиче уопште на

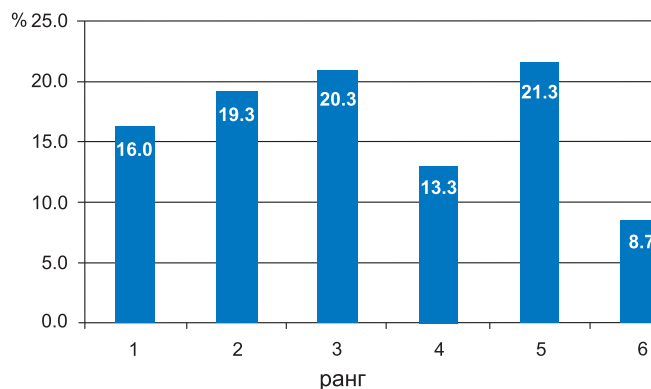
поступање њих и њихових колега. Но, како год било, ситни дарови нису пракса коју треба охрабривати и судови би у склопу израде плана интегритета требало да сагледају да ли они могу створити ризик од корупције. Чини се да таква опасност може постојати. Не мора бити ништа лоше ни у давању ни у примању таквог дара у неком конкретном случају. Лоше је када таква пракса прерасте у навику или обичај, када се створи очекивање да без дара не треба ићи у суд, или да је дар нешто што следује за пружену услугу у оквиру радне дужности. У таквим ситуацијама, чак и без воље судије или другог запосленог, може се створити наклоност ка онима који дарове доносе или одијум спрам оних других.

Када је пак реч о потреби да се учини нешто против подмићивања вреднијим материјалним добрима, важи све оно што је речено у претходном одељку, када је говорено о подмићивању новцем.

9.4.3. Размена услуга

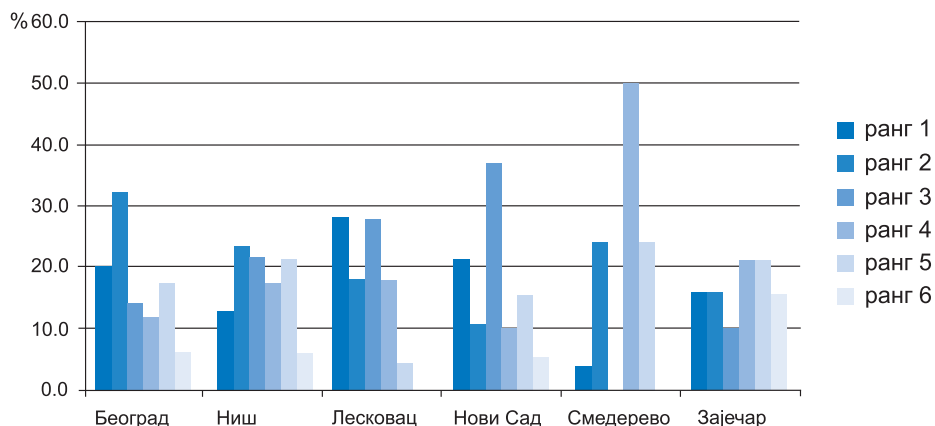
Размена услуга је облик корупције који се најтеже прати. Нити има непосредног материјалног богаћења корумпираног, нити престације морају бити синхронизоване у времену, нити у размени морају учествовати само две стране. На основу овог истраживања размена услуга је као облик коруптивног понашања сврстана у групу умерено честих облика коруптивног понашања. Графички представљена расподела рангова овом облику коруптивног понашања на основу његове учесталости даје нам следећу слику:

ГРАФИК 13. Процена учесталости размене услуга као облика коруптивног понашања



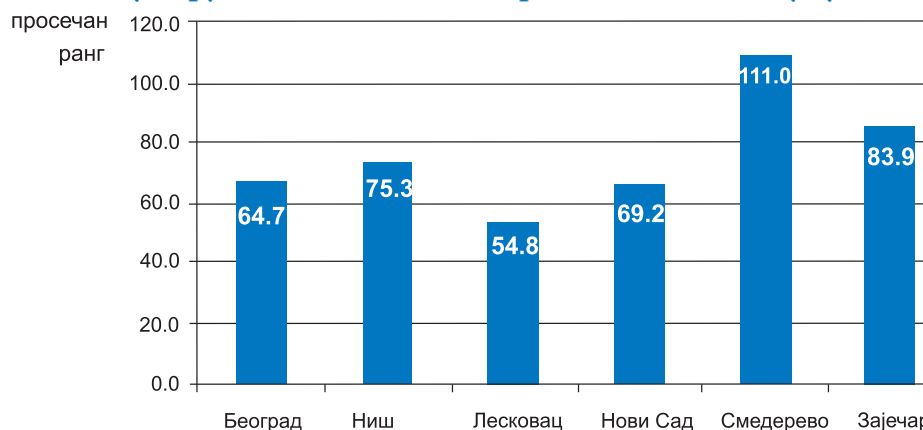
Како постоји статистички значајна разлика у перцепцији учесталости овог облика коруптивног понашања резултате ћемо приказати одвојено по градовима:

ГРАФИК 14. Процена учесталости размена услуга као облика коруптивног понашања приказана по седишту судова



Видимо да овај вид корупције као најучесталији процењују запослени у Лесковцу, који овај облик корупције сматрају и као најчешћи (чак 25,9% запослених сматра да је најучесталији а 74,1% сврстава овај облик корупције у један од прва три ранга док на целом узорку тај проценат износи 56,6%). Осим у Лесковцу, и запослени у Зајечару овај вид корупције сматрају значајним док запослени у осталим судовима перципирају овај облик корупције на сличан начин. Ово се може приказати просечним рангом који запослени у различитим судовима приписују размени услуга као облику коруптивног понашања:

ГРАФИК 15. Приказ просечног ранга приписаног учесталости размене услуга као облику коруптивног понашања приказан по седишту суда



Једно од могућих објашњења ниског рангирања „размене услуга“ као модалитета корупције (најчешће га испитаници смештају тек на пето место) може бити изостављање многих ситуација у којој се услуге размењују из личног разумевања појма корупције, Наиме, има пуно оних у грађанству, па и међу људима у правосуђу који неће сматрати да је корупција ако „учине неком“ да оствари своје право пре него други или да добије нешто што јавног службеника „ништа не кошта да уради“. А с друге стране, за такву, ситнију или крупнију услугу, може се добити нешто за узврат од странке која ради у општини, гради станове, предаје у школи, поправља аутомобиле или ради шта год друго што може затребати судији или запосленом у суду.

Имајући све ово у виду, постоји потреба да се приликом израде плана интегритета још једном сагледа да ли је заиста овај вид привилеговања тако мало заступљен у правосуђу.

Против овог вида корупције најподесније средство је постављање и објављивање стандарда за услуге које суд пружа.

Када такви стандарди постоје, привилеговање постаје видљивије, пре свега онима који такву привилегију нису добили. С друге стране, **омогућавање да се уложи приговори због неједнаког третмана и успостављање механизма за ефикасно разматрање тих приговора** ставиће запосленог у ситуацију да мора да пружи објашњење за своје поступке и понесе одговорност за њих (нпр. слабија оцена у личном листу, чак и када не постоје елементи за кривичну или дисциплинску одговорност).

Други начин за сузбијање овог вида корупције би могло бити пријављивање сваке услуге коју је запослени добио или која је њему или неком његовом понуђена, чак и када добијање те услуге није било непосредно условљено неком радњом или одлуком. Увођење овакве обавезе би могло да буде велико оптерећење за запослене, посебно у срединама где се неке ствари чине из поштовања према чињеници да особа ради у суду а не из намере да се нешто тражи за узврат. Због тога је модалитет сузбијања корупције кроз размену услуга ствар о којој треба да се расправља приликом израде плана интегритета.

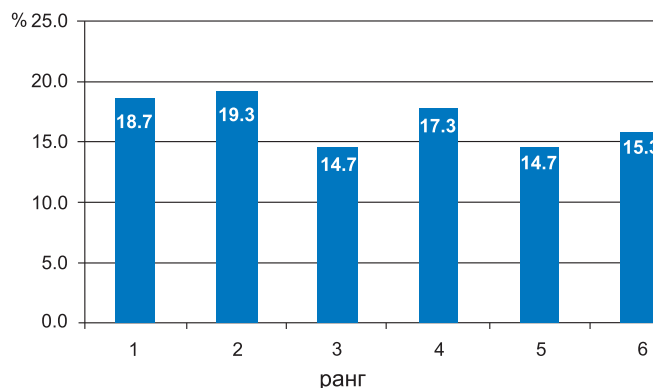
Такође треба истаћи да неке размене услуга могу оставити и материјални траг или пак да за њих постоји обавеза пријављивања. На пример, услуга која би се састојала у бржем издавању грађевинске дозволе судији говори оптужујуће не само за општинског службеника већ и за судију који је одлучивао у парници тог службеника. Омогућавање банкарског кредита под повољнијим условима од тржишних службенику суда, такође може да укаже да

Закон о Агенцији за борбу против корупције поставља обавезу пријављивања поклона веће вредности који су у вези са вршењем функције. Дефиниција поклона је широка и обухвата не само новац или ствари, већ и услуге попут плаћене стипендије, нетржишних попушта или давања аутомобила на коришћење без надокнаде.

9.4.4. Повлађивање пријатељима или рођацима

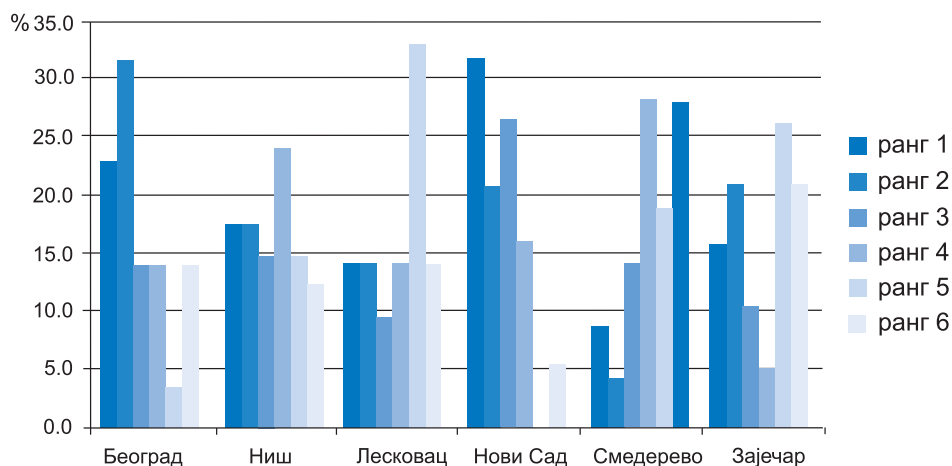
Непотизам је један од чешћих видова корупције у нашем друштву. Овај облик корупције је сличан размени услуга, само што овде услуга долази само са једне стране, од запосленог у суду. У оквиру овог истраживања, непотизам као облик коруптивног понашања запослени перципирају као умерено чест облик корупције, при чему видимо да су рангови причично равномерно распоређени:

ГРАФИК 16. Процена учесталости повлађивања пријатељима и рођацима као облика коруптивног понашања



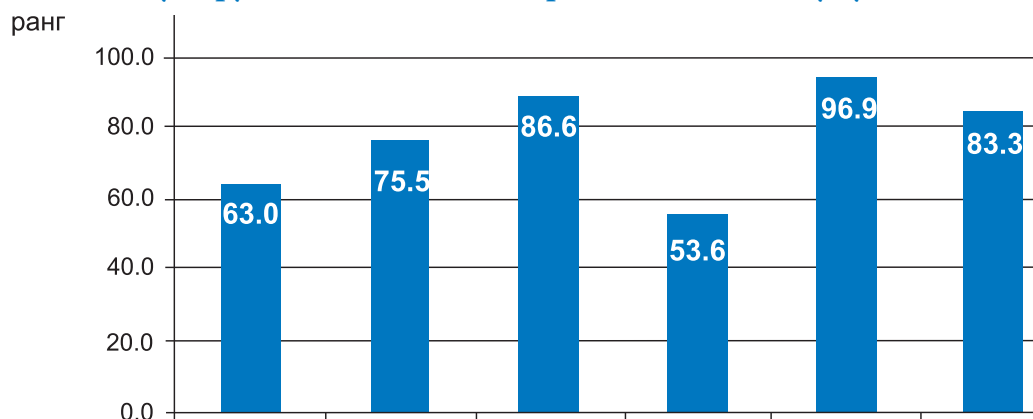
Исто као и размену услуга, и учесталост овог облика понашања, запослени у различитим судовима перципирају различито. Графички представљено добијамо следећу слику:

ГРАФИК 17. Процена учесталости размена услуга као облика коруптивног понашања приказана по седишту судова



За разлику од претходна два питања код којих су биле јасно уочљиве разлике између запослених у различитим судовима, у оквиру овог питања не постоје екстремна одступања од просека, а највећи проценат који се додељује неком рангу у оквиру градова је 33,3%. Разлике између градова можемо јасно да уочимо ако посматрамо просечне рангове добијене по седишту судава:

ГРАФИК 18. Приказ просечног ранга приписаног учесталости размене услуга као облику коруптивног понашања приказан по седишту судава



Запослени у Новом Саду сматрају овај облик корупције као важнији, запослени у Смедереву сматрају као најмање важан, док се резултати осталих судава налазе између ова два поменута..

У процесном законодавству већ деценијама постоје норме о изузећу, које треба да омогуће да судија уопште не дође у искушење да неког свог привилегује у судском поступку. Одговори испитаника међутим говоре да ове норме нису довољна заштита од корупције. Не само да привилеговање може да изврши неки колега уместо самог судије или запосленог, већ је и законодавчева моћ да круг рођака и пријатеља унапред одреди нужно ограничена.

Као и код размене услуга и овде се највише може учинити против корупције кроз стандардизацију поступања, објављивање података о томе и стварање ефикасног механизма за притужбе на рад. Другим речима, није нужно пратити посебно како се поступа према рођацима и пријатељима запослених, већ пратити да ли се у свим једнаким случајевима поступа једнако, ма о коме да је реч.

9.4.5. Поступање у страху или по нечијем налогу

Иако су последња два понуђена одговора најниже рангирана, ипак није занемарљив број испитаника који сматрају да је основни узрок корупције и незаконитог поступања страх од одмазде, било претпостављених, било политичких, финансијских и криминалних моћника. Иако овде није реч о корупцији у ужем смислу речи, већ о кршењу закона под притиском, последице по урушавање система су сличне.

На основу истраживања добијамо следећу слику ових модалитета корупције (графици 19 и 20)

Као што се може видети, страх за сопствену безбедност и подлегање утицају моћника, нису најчешћи модалитети корупције, али то не значи да као фактори нису заступљени. На против, реч је о веома озбиљним проблемима, а само чињеница да су други облици заступљенији их сврстава на ниске позиције. Као што се може видети, по учесталости је знатно заступљенији утицај моћника од страха за безбедност.

ГРАФИК 19. Процена учесталости поступања по налогу надређених или моћника као облика коруптивног понашања

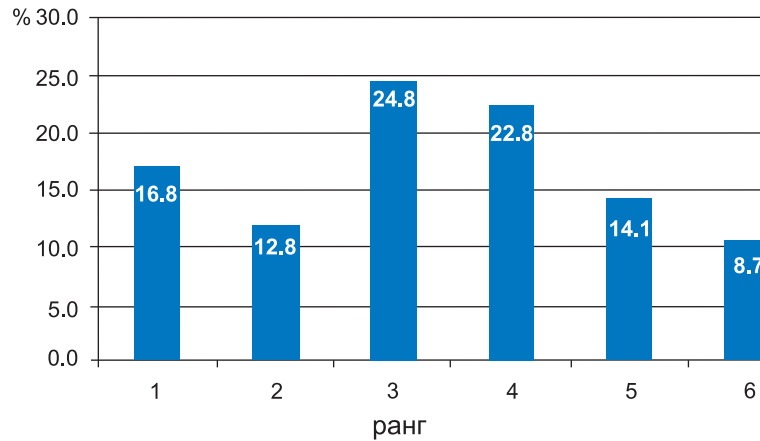
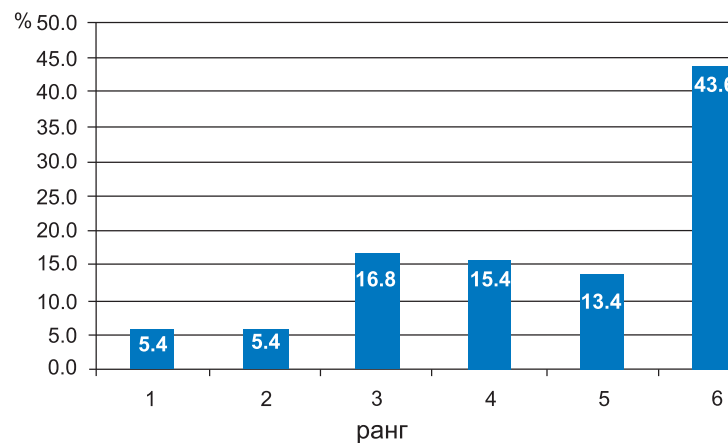


ГРАФИК 20. Процена учесталости поступања из страха за сопствену безбедност као облика коруптивног понашања



У ситуацији када је очигледно да држава не може увек да гарантује судијама и запосленима безбедност, чини се да се унутар суда не може ништа учинити да се ствари промене. С друге стране, сасвим је извесно да би заједничким иступом запослени и судије могли да поставе чвршћу баријеру пред непримереним захтевима са стране у односу на њихов рад. Међутим, ту постоји и једно значајно ограничење – запослени који би изнео на видело да се на њега врши притисак, изложио би се опасности одмазде, а запослени који би то учинио након што удовољи притиску суочио би се са опасношћу да буде кажњен због кршења закона.

Развијање плана може да тече у два правца:

Први је да се одржавају **периодични састанци судија, односно особља**, на којима би запослени излагали непријатне ситуације ове врсте у којима су се нашли и у којима би заједнички покушавали да нађу могући излаз, нпр. кроз пријављивање притисака другом органу и тражење заштите од њих.

Стандардизација услуга и рутинско објављивање података о поступању. На пример, ако би се рутински објављивали подаци о томе када се заказују рочишта у одређеној врсти предмета, колико брзо издаје документацију или колико брзо се одлучује о пуштању из притвора, у неким ситуацијама би постало очигледно да је дошло до привилеговања моћника. Уколико у суду нема снаге да се са тим изађе на крај, ови подаци би другим органима могли да буду позив за акцију

9.5. Предрасуде

Постојање предрасуда ремети непристрасност при одлучивању слично као и корупција. Једина разлика је што се то код корупције чини намерно и у циљу присвајања неке погодности, а код предрасуде не мора да буде ни једног ни другог.

Да видимо дакле, како стоје ствари по томе питању у нашем испитивању. У оквиру овог истраживања испитан је утицај следећих предрасуда односно карактеристика странке: припадност странке или адвоката некој политичкој партији, финансијско стање странке, припадност странке криминалној групи, пријатељски, породични или пословни однос странке са запосленима у суду, национална припадност странке, пол, верско и сексуално опредељење, положај странке у државној управи (странка је високи функционер државне или локалне самоуправе).

На основу ових питања, помоћу анализе варијансе, добили смо следећу структуру карактеристика странке на основу могућег утицаја тих карактеристика на неједнак третман странке пред судом:

- Карактеристике које имају највећи утицај:
 - ▷ странка је функционер републичких органа власти
 - ▷ странка је функционер локалне власти
- Умерен степен утицаја:
 - ▷ Политичка припадност странке
 - ▷ Породични однос запослених у суду са странком или адвокатом
 - ▷ Припадност странке некој организованој криминалној групи
 - ▷ Пословни однос запослених у суду или чланова његове породице са странком или адвокатом
 - ▷ Финансијско стање странке
 - ▷ Пријатељски однос запослених у суду са странком или адвокатом
- Низак степен утицаја:
 - ▷ Национална припадност странке
 - ▷ Пол странке, верско и сексуално опредељење

Ова хијерархија приказана је и у табели 7. (у којој су представљене аритметичке средина одговора испитаника на ова питања) а у оквиру које су црвеним хоризонталним линијама раздвојене групе карактеристика са различитим степеном утицаја на процесе у суду.

ТАБЕЛА 5. Процена степена утицаја предрасуда / карактеристика странке на процесе у суду¹⁴

		средња вредност
5	Странка је високи функционер републичких органа власти	3,43
4	Странка је високи функционер локалне власти	3,27
1	Политичка припадност странке у поступку или адвоката	2,80
9	Породични однос запослених у суду са странком или адвокатом	2,75
3	Припадност странке некој организованој криминалној групи	2,75
10	Пословни однос запослених у суду или чланова његове породице са странком или адвокатом	2,73
2	Финансијско стање странке	2,66
8	Пријатељски однос запослених у суду са странком или адвокатом	2,63
6	Национална припадност странке	2,14
7	Пол странке, верско и сексуално опредељење	1,98

¹⁴ Испитаници су замољени да понуђене факторе могућег утицаја оцене петостепеном ликертовом скалом (1 означава фактор за који сматрају да у највећој мери утиче, а број 5 фактор за који сматрају да у најмањој мери утиче).

Слични резултати добијени су и факторском анализом где су издвојила три значајна фактора (странка је високи функционер републичке или локалне власти, финансијско стање странке).

Од свих понуђених одговора као највећи утицај на ток судског поступка уочена је околност да је странка у поступку функционер републичке власти и локалне власти. То, по оцени испитаника има већи значај него непотизам, пословни или пријатељски односи запослених у суду са странкама, богатство странке, припадност политичкој или криминалној групи. Далеко на зачељу, налазе се „класични“ облици дискриминације попут оне по основу пола, религије или нације странке.

Овај налаз говори понешто о слабости правосуђа у односу на друге гране власти и утицаја политичких структура. Акција, у складу са тим треба да буде усмерена на то да политичари не уживају никакве привилегије, али ни штете због тог својства. Како то постићи? Будући да случајеви у које су умешани, било локални, било републички политичари увек изазивају и пажњу медија, како год да поступи, суд треба да буде спреман да пружи доказе (а не само тврдњу) да је једнако поступао и у свим другим сличним ситуацијама.

9.6. Приступ информацијама

Приступ информацијама о раду државних органа је једна од најснажнијих брана корупцији. У Србији је ово право дефинисано законски 2004. Промена приступа је била револуционарна. Уместо да тражилац документа који се налази у поседу органа власти доказује да има оправдани интерес да копију тог документа добије, установљена је обавеза органа власти да доказује да постоје интереси који претежу над интересом достављања копије документа.

Доношење закона није решило све проблеме. Напротив, има их доста, а за суд је специфично то што је уобичајено да се одређена права дају само странкама и њиховим заступницима и пуномоћницима, што се у неким случајевима неоправдано тумачи као да нико други нема право приступа тим документима.

Због света тога смо покушали да утврдимо у којој мери је запосленима у суду познато које документе су дужни да дају на увид, односно да дају копију, сваком тражиоцу, а која не, односно која смеју да дају под одређеним условима.

ТАБЕЛА 6. Информисаност запослених о правилима приступа информацијама

		Да (%)	Не (%)	Усл. (%)	Тачно (%)	Нетачно (%)
1	Правоснажна пресуда	43,0	5,8	51,2	51,2	48,8
2	Уговор о јавној набавци суда	32,3	24,4	43,3	32,3	67,7
3	Записник са рочишта а по тужби за сметање поседа	27,5	16,2	56,3	56,3	43,7
4	Извештај вештака	33,1	8,9	58,0	58,0	42,0
5	Страница уписника предмета	20,6	44,2	35,2	35,2	69,3
6	Списи из преткривичног поступка док траје поступак	6,6	59,3	34,1	59,3	40,7
7	Акт о систематизацији радних места	34,4	30,7	34,9	34,4	65,6
8	Распоред суђења за одређени дан	48,5	20,1	31,4	48,5	51,5
9	Одлука о постављању браниоца по службеној дужности	42,3	7,1	50,6	42,3	57,7
10	Поднесак странке у парничном поступку	33,1	12,7	54,2	54,2	45,8

Напомена: **масним словима** означили смо документе за које сматрамо да у сваком случају морају бити доступни по захтеву за приступ информацијама, *курзивом врсте докумената у које под одређеним условима и у одређеним ситуацијама може бити ускраћен приступ*, док је обичним словима означена једина врста докумената којој не би требало омогућити приступ. Црвеном бојом су обележена питања у којима је показано веће непознавање материје.

На појединим питањима испољавају се разлике у одговорима запослених међу различитим судовима. Таква појава је заступљена у односу на следеће врсте докумената:

- Страница уписника предмета

У оквиру овог питања, запослени у суду у Смедереву су једини показали одређен степен упућености са 55,2% тачних одговора, док се одговори запослених у Зајечару, Лесковцу, Нишу, Београду и Новом Саду крећу у границама случајног погађања.

- Распоред суђења

На основу податак можемо да закључимо, да су најинформисанији о доступности распореда суђења запослени у суду у Новом Саду, са чак 75% тачних одговора, док се у осталим градовима одговори крећу у граници случајног погађања

- Одлука о постављању браниоца по службеној дужности

Као и на претходном питању, испитаници у суду у Новом Саду показују највећу информисаност са 65% тачних одговора, док запослени у Београду, који су дали само 17,8% тачних одговара, показују постојање погрешног уверења о доступности овог документа. Резултати у осталим градовима крећу се у оквиру случајног погађања.

Осим ове разлике, видимо да и судије и судско особље о доступности неких докумената показују разлике. Разлика у процени односи се на следећа документа: записник са рочишта по тужби за сметање поседа и извештај вештака. На оба питања показује се боља информисаност судија, који на оба питања дају око 65% тачних одговара, док се тачног одговора судског особља (око 43%) не разликује статистички значајно у односу на случајно погађање.

Добијени подаци су веома забрињавајући. Наиме, међу ових 10 питања је било само једно питање на које је тачан одговор могао бити „не“ и тај одговор је заокружило 69 посто испитаника. Међутим, сваки други са списка побројаних докумената, осим списка из преткривичног поступка, или мора увек, или ће бити у већини ситуација доступан свима, или доступан свима ако су испуњени одређени услови. Па ипак, значајан број испитаника (чак и до 45% за поједине документе) је био спреман да ово право безрезервно негира. С друге стране, само за једну врсту документа (распоред суђења за одређени дан) више од половине испитаника је одговорило да је увек по закону доступан, иако таквих докумената има више (нпр. акт о систематизацији, за који свега трећина сматра да је по закону доступан свакоме).

Недовољно познавање обавеза које суд има на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја од стране већине запослених не мора да буде непремостива препрека за спровођење тог закона. Наиме, по захтевима ће поступати овлашћено лице и, уколико то лице добро познаје своје дужности, и информације ће наћи пут до тражилаца.

Међутим, с обзиром на одредбе судског пословника, према којима се за приступ документима из „живих предмета“ увек пита поступајући судија, очигледно је неопходно да се обуци о примени овог закона посвети већа пажња.

При креирању плана интегритета у суду обезбеђивање приступа информацијама о раду институције има веома значајно место. Већ смо више пута помињали да се против неких видова корупције може деловати само тако што ће неке информације бити учињене доступним. Генерално гледано, промене би требало да буду везане за: 1) испуњавање законских обавеза, попут поступања по захтевима у року, подношења извештаја Поверенику, објављивање информатора о раду; 2) проактивно објављивање докумената и информација (пре него што их ико затражи (на интернет презентацији суда и у просторијама суда; 3) обуку запослених у вези са применом законских норми.

9.7. Познавање правила о сукобу интереса

Већ је било речи о томе на који начин би се кроз примену норми о спречавању сукоба интереса могла унапредити борба против корупције у суду. Пошто се и на судије и на судско особље односе нека правила о спречавању сукоба интереса хтели смо да утврдимо у којој мери их они познају. Питање је било различито формулисано за судије и запослене.

ТАБЕЛА 7. Процена упознатости запослених у суду о спречавању сукоба интереса

Да ли на основу важећих прописа судија, односно запослени у судској управи сме:

	Судије			Судско особље	
	Да (%)	Не (%)		Да (%)	Не (%)
Да прихвати другу јавну функцију	4,8	95,2	Могу паралелно да раде још неки плаћени посао	16,1	83,9
Мора да поднесе извештај о приходима и имовини	63,5	36,5	Пријављују своју имовину и приходе	59,5	40,5
Сме да прима накнаду за писање стручних текстова	77,4	22,6	Смеју да примају накнаду за повремено бављење научном, културном или спортском делатношћу	76,9	23,1
Сме да оде на летовање о трошку неког лица	11,3	88,7	Сме да оде на летовање о трошку неког лица	33,3	66,7
Буде члан удружења грађана	65,1	34,9	Сме да буде члан удружења грађана	77,1	22,9
Буде члан политичке странке	12,5	87,9	Сме да буде члан политичке странке	36,4	63,6

Прво, треба рећи да у неким ситуацијама тачност одговора зависи од тога који пропис су испитаници имали на уму (постоје стари који се још примењују, и нови, већ усвојени који ће ускоро почети). Због тога није циљ да се истакне знање или незнање судија већ да се укаже да постоји потреба за упознавањем са прописима из ове области (који се односе и на саме судије).

Најмање је било спорно да судија не сме да прихвати другу јавну функцију нити да буде члан политичке странке. Код подношења извештаја већина је заокружила одговор да таква обавеза постоји, вероватно имајући у виду нови закон, мада је још увек значајан и број оних других. Необично је да постоји дилема у погледу могућности примања накнаде за писање стручних текстова (код 25 испитаника) или у погледу могућности да судија буде члан удружења грађана (код више од трећине испитаника), која ни по ранијим, ни по новим прописима није спорна.

Такође је занимљиво да чак 87,5% судија и 68% запослених сматра да не би смели да оду на летовање о трошку неког другог лица. У ствари, оваква забрана постоји, али само у неким ситуацијама, а не као апсолутна. Прописи који регулишу сукоб интереса односе се само на ограничену могућност примања поклона (укључујући и бесплатне услуге) који су у вези са вршењем функције. Када се таква веза не може успоставити (нпр. када летовање плаћа тетка), онда не постоји ни забрана, ни ограничење по вредности, па чак ни обавеза пријављивања примљеног поклона.

И код запослених у суду одговори указују на потребу да се врши упознавање са питањима сукоба интереса. На пример, више од половине испитаника каже да постоји обавеза пријављивања имовине, иако ње у стварности нема, забрана паралелног обављања још неког посла није апсолутна али 82 посто испитаника сматра да постоји. За запослене нема ни забране чланства у странкама и удружењима иако већина испитаника сматра да је има.

9.8. Проблематичне тачке

Како би се унутар институције могла водити успешно борба против корупције, потребно је знати у чему се она све може састојати. За потребе овог истраживања поставили смо испитанике пред неке дилеме, описавши проблематичне ситуације од којих неке засигурно јесу корупција, друге могу а не морају бити корупција док су треће неморалне или незаконите радње али не и корупција. Испитаницима је било теже зато што их нисмо питали за то да ли је реч о незаконитим радњама по садашњим законима Србије, већ да ли је реч о корупцији, било да је закон санкционише или не. Наравно, циљ није био да се оцени знање (поготово зато што око неких питањима може бити спора, то јест да ли су обухваћене појмом корупције или не).

ТАБЕЛА 8. Процена схватања корупције

	Да (%)	Не (%)
8.1. Адвокат тражи од странке новац да би обезбедио повољну пресуду.	61,5	38,5
8.2. Судски вештак одлази на научни конгрес о трошку странке у поступку. ¹⁶	78,5	20,9
8.3. Судијина ћерка прима скупocen венчани поклон од адвоката.	50,8	49,2
8.4. Судија заказује рочиште раније по молби колеге из другог суда.	23,1	76,9
8.5. Судија изриче строжију казну припаднику социјалне групе према којој има предрасуде.	28,5	71,5
8.6. Радник судске управе прима ситан дар након што је брже обавио свој посао.	45,9	54,1
8.7. Судија прими мито од обе стране и одлучи по закону и сопственом уверењу.	71,1	20,9
8.8. Судија послуша добронамеран савет локалног политичара у погледу садржаја пресуде и донесе одлуку у оквиру закона. ¹⁷	37,7	61,7
8.9. Намерна грешка радника суда приликом достављања судског позива. ¹⁸	58,6	40,3
8.10. Радник суда посебно обавештава једну страну о датуму следећег рочишта. ¹⁹	26,8	72,6
8.11. Председник суда је добио информацију да је судија примио мито, али га не пријави надлежном органу. ²⁰	64,2	34,7

Иако је реч о појмовима који су међусобно испреплетени, има разлога да се прави разлика између *преваре*, *злоупотребе службеног положаја*, *сукоба интереса* и *корупције*. Наиме, као што је наведено у поглављу „О корупцији“, под тим појмом је најисправније сматрати „намерно нарушавање принципа непристрасности при одлучивању у циљу присвајања неке погодности“.

¹⁵ Један испитаник, што чини 0,6% узорка сматра да ово питање није довољно јасно формулисано

¹⁶ Један испитаник, што чини 0,6% узорка сматра да ово питање није довољно јасно формулисано

¹⁷ Један испитаник, што чини 0,6% узорка сматра да ово питање није довољно јасно формулисано, док један испитаник, исто тако 0,6% узрока. сматра да зависи од околности које нису наведене у питању

¹⁸ Један испитаник, што чини 0,6% узорка сматра да ово питање није довољно јасно формулисано

¹⁹ Два испитаника, што чини 1,1% узорка сматра да ово питање није довољно јасно формулисано

Сваком од других, овде поменутих појмова, недостаје неки елемент да би се у сваком конкретном случају могли сматрати корупцијом. Тако на пример, код *преваре* одлучивања заправо и нема – онај ко преваром стиче неку корист за себе или другога у ствари није ни у могућности да учини тражену противуслугу. Будући да онај ко чини превару нити одлучује нити утиче на доносиоца одлука, нема ни нарушавања принципа непристрасности при одлучивању, па самим тим ни корупције.²⁰

Злоупотреба службеног положаја је пак шири појам од корупције. Многе злоупотребе заиста јесу корупција јер садрже све њене битне елементе, међутим неке нису. Наиме, онај ко злоупотребљава положај може бити мотивисан нечим другим, а не присвајањем погодности. На пример, мотив за злоупотребу могу бити предрасуде доносиоца одлуке.

Сукоб интереса је ситуација која представља добро окружење за настанак корупције, а не саму корупцију. Наиме, онај ко се налази у стању у којем је угрожена његова непристрасност при одлучивању и даље има могућност да се из тог поступка одлучивања изузме или да одлучи поштено. Да ли ће то учинити, или не, то јест, да ли ће доћи до корупције, друго је питање.

Да кратко пређемо кроз питања и одговоре.

Прва ситуација, када адвокат узима новац од странке како би обезбедио повољну пресуду заиста може да буде корупција, али само ако адвокат са тим новцем заиста покуша да уради оно што је договорио. Уколико тога нема, нема корупције, постојаће само превара.

У другој ситуацији, коју су испитаници несумњиво препознали као штетну, још увек не постоји корупција, већ само сукоб интереса. Наиме, одласком на конгрес о трошку странке вештак може да изгуби на својој непристрасности у раду. Међутим, да би корупција заиста постојала биће потребно да постоје и неки елементи који у питању нису „задати“ у питању, нпр. да је вештак тражио од странке да му плати пут, да је условио неку своју радњу тим поклоном, да је странка тражила нешто за узврат и слично.

И у трећем примеру може се говорити о сукобу интереса, али не нужно о корупцији. Прво, судијина ћерка не доноси одлуке у суду и судија не мора имати никакве везе са тим догађајем. Такође, из примера се не види да ли је већ дошло до тога да судија привилегује адвоката по неком основу нити да је договорио да то учини у будућности.

У четвртном примеру би одговор могао бити „да“ зато што постоје битни елементи корупције – одступање од начела непристрасности при одлучивању које доводи до стицања некакве користи (не за судију него за странке). Међутим, како није назначено да ће судија од ове радње имати некакве користи, вероватно је навело већину испитаника да ову појаву не означи као корупцију.

У петом примеру очигледно није реч о корупцији, али јесте о злоупотреби службеног положаја.

У шестом питању се чини да дилеме не би требало да буде зато што је ситуација обухваћена кривичним делом примања мита. Међутим, дилема може бити са становишта подвођења под дефиницију корупције. Пошто је битан елемент корупције намера, велико је питање да ли је службеник заиста рачунао на то да ће добити или да може добити дар или стећи другу корист ако посао обави на време.

Иначе, постоји статистички значајна разлика у одговорима судија и других запослених када је реч о четвртном и шестом примеру. И једна и друга категорија лица је спремна да блаже третира прекршаје норми које учине њени припадници.

²⁰ Овде се не разматра питање да ли би код преваре постојали елементи кривичног дела примања мита или трговине утицајем, већ само у којој мери је преварну радњу могуће подвести под академску дефиницију корупције која се користи у овом тексту.

У седмом питању је велика већина одгорила да је реч о корупцији (у законском смислу заиста јесте). Међутим, у описаном случају судије који узме мито од обе стране, а затим одлучи како би и иначе требало, по закону и свом уверењу, у ствари нема корупције, већ преваре. Корупција је наине уско повезана са одступањем од начела непристрасности при одлучивању, а тога овде нема.

Код осмог питања имамо ситуацију где судија доноси одлуку у оквиру закона, али не и непристрасно (то јест, одлука би можда била другачија да није било „добронамерног савета“). Због тога овде постоје битни елементи корупције и чини се да је 39 % испитаника који су тако одговорили било у праву.

Код деветог примера очигледно постоји злоупотреба службеног положаја. Иако из описане ситуације нису познати мотиви радника да намерно погреша, у већини случајева ће бити реч о корупцији (намера да се оствари корист за себе или другог). Тако је мислило и 59 % испитаника

У десетом случају, иако звучи као да је реч о лакшем прекршају, уколико је реч о прекршају уопште, постоје битни елементи корупције (нарушавање непристрасности при одлучивању, стицање неке користи за једну страну у поступку). Међутим, како та корист може бити веома мала, вероватно овакав случај не би потпао под казнене одредбе у било којој земљи.

У последњем примеру постоји несумњиво злоупотреба службеног положаја од стране судије, али и намера да се оствари погодност (ако не за председника суда, а оно за судију). Од споредног је значаја то што се сумњало да судија прима мито, могло је бити у питању било које друго кривично дело.

9.9. Има ли какве користи од корупције?

Испитаници немају дилеме око тога да је корупција штетна за друштво. Чак 92,2 % мисли да она не може бити корисна за читаву заједницу. Исто тако, испитаници су мишљења да корупција на дужи рок више шкоди него користи чак и онима који у њој учествују.

ТАБЕЛА 9. Процена дугорочне штетности корупције

	штетна (%)	корисна (%)
за даваоца мита	74,4	25,6
за примаоца мита	76,7	23,3
за посредника	66,1	33,9

Овакав одговор, а поготово схватање да се примаоцима мита на дужи рок не исплати да учествују у корупцији, може да буде охрабрујући сигнал за постојање спремности да се нешто учини унутар суда на овом пољу.

Рањива места

Као што нису сви људи једнако подложни корупцији, тако нису ни сви процеси. За осмишљавање било какве активности на пољу борбе против корупције корисно је знати који су процеси више изложени овој опасности. У жељи да добијемо мишљење запослених о томе, затражили смо да оцене рањивост појединих процеса за које смо претпоставили да могу бити изложени ризику:

Одговори које смо добили су следећи:

ТАБЕЛА 10. Процена подложности корупцији различитих процеса у суду²¹

Рбр. питања		Средња вредност процене
12	пријем у радни однос	3,22
7	доношење одлуке	2,81
10	затуривање докумената	2,74
4	одређивање вештака	2,67
14	намерно одуговлачење са достављањем докумената	2,66
11	набавка опреме за судове	2,58
8	доношење решења о притвору	2,47
9	уништавање или преправљање докумената	2,45
2	додела предмета у раду судија	2,40
6	достављање	2,35
13	оцена рада судија	2,30
5	постављање привременог браниоца, заступника	2,27
3	одређивање рочишта	2,18
1	пријем поднесака и овера докумената	2,02

На основу анализе варијансе можемо да разликујемо следеће две групе питања у односу на процењене подложности процеса корупцији, односно начина утицаја на поједине процесе:

- Процеси отворенији ка корупцији су: пријем у радни однос, доношење одлуке, затуривање докумената, одређивање вештака, намерно одуговлачење са достављањем докумената;
- Процеси затворенији према корупцији: пријем поднесака и овера докумената, одређивање рочишта, постављање привременог браниоца (заступника), оцена рада судија, достављање, додела предмета у раду судија, уништавање или преправљање докумената, доношење решења о притвору, набавка опреме за судове.

Слични резултати добијају се и факторском анализом која нам даје два основна фактора – први фактор на који се у највећој мери пројектују процеси који су отворенији према корупцији (пријем у радни однос, доношење одлуке, доношење решења о притвору, уништавање или преправљање докумената, затуривање докумената), док се на други у највећој мери пројектују процеси који су затворенији према корупцији (пријем поднесака и овера докумената, одређивање рочишта, достављање).

Ипак, треба имати у виду да је код свих процеса дата оцена да је изложеност корупцији између „мале“ и „умерене“ (оцене 2 и 3). Једини изузетак је пријем у радни однос (средња оцена 3,22).

²¹ Испитаници су замољени да оцене понуђене процесе од 1-5

- 1 – процес није подложен корупцији
- 2 – процес у малој мери подложен корупцији
- 3 – процес је умерено подложен корупцији
- 4 – процес је у великој мери подложен корупцији
- 5 – процес је потпуно отворен за корупцију

Осим разлике у процени отворености појединих процеса према корупцији, на овим питањима јавља се и разлика на основу седишта суда. Наиме, запослени у различитим судовима имају различиту перцепцију о отворености појединих процеса према корупцији. На основу овог критеријума можемо разликовати три групе судова:

- Суд у Новом Саду (средња вредност 3,14) – у коме запослени сматрају да су процеси у суду отворенији корупцији него што то сматрају запослени у осталим градовима;
- Судови у Зајечару (средња вредност 2,68), Нишу (средња вредност 2,59), Београду (средња вредност 2,59) – у којима запослени у односу на остале судове сматрају да су процеси умерено отворени корупцији;
- Судови у Лесковцу (средња вредност 2,24) и Смедереву (средња вредност 1,97) – у којима запослени у односу на запослене у осталим судовима виде процесе у суду као затвореније у односу на корупцију.

Сви ови подаци се могу тумачити на више начина, али за почетак се може поћи од следећих ставова при изради планова интегритета:

1. Ниједан од побројаних процеса није у довољној мери заштићен од корупције и потребно је осмислити мере да се ризик умањи у свим наведеним областима.
2. На састанцима ради припреме Плана интегритета је потребно подробно размотрити на који начин се може јавити корупција код сваког од наведених процеса и да ли се може јавити у још неком процесу који овде није наведен. На пример, ако се наводи да је уништавање и преправљање документације једна од ствари која може да буде последица корумпираности запослених, требало би утврдити за почетак ко све може да дође у прилику да неки документ измени или уништи по природи свог посла и овлашћењима за приступ документацији, које су шансе да то учини непримећено и да ли ће након тога бити познато ко је уништио или преправио документ (што омогућава утврђивање одговорности).
3. Након утврђивања изложености корупцији треба утврдити и степен штете која настаје услед евентуалне појаве корупције у неком процесу. На пример, ако је документ преправљен или уништен настала штета неће бити иста уколико постоје и друге копије истог документа (у папиру, у самом суду или код других странака у поступку или у електронском облику).
4. Након утврђивања изложености корупцији и настанка штете, треба радити на осмишљавању мера да се смање како изложеност корупцији тако и могућа штета услед корупције. На пример, кад је реч о преправљању и уништавању докумената требало би осмислити систем праћења докуменатације (тако да се у сваком тренутку зна где се она налази и ко јој има приступ), затим систем за чување докумената и у електронском и у штампаном облику, периодичне и насумичне контроле стања докуменатације (нпр. на узорку од 1% предмета) итд.

С обзиром на истицање корупције при запошљавању у први план посебну пажњу треба обратити управо том питању, у мери у којој је оно у надлежности самог суда а не спољних институција (запошљавање судског особља).

9.10. Путеви корупције

Имајући у виду разне облике корупције о којима смо до сада говорили, и значај њиховог познавања за осмишљавање антикорупцијске политике и планова интегритета, затражили смо од испитаника да нам укажу на начине којима се најчешће служе странке које подмићују. И код овог питања смо добили одговоре који се, очекивано, најчешће крећу

око средње понуђене вредности. Па ипак, има нешто више варијација него код претходног питања.

Убедљиво најчешће ће до покушаја корумпирања доћи тако да се новац понуди преко посредника („контакт са судијом преко познаника“ – 3,5, „понудити судији преко адвоката“ – 3.09). Директно подмићивање је знатно ређе – оцена је свега 2.08. Међутим, по оцени испитаника је једнако велика вероватноћа да се на одлучивање утиче неком врстом претње – нпр. „утицај на судију преко политичара“ (3.23), преко вишег суда (2,95), преко председника суда (2,7).

Испитаници су указали и на значајан ниво корумпирања које остаје ван суда као институције, а нарочито на подмићивање судских вештака (3,09), а у мањој мери кроз подмићивање адвоката супротне стране или јавног тужиоца. Најзад, према оцени испитаника је релативно мала вероватноћа да се на одлуку суда покушава одлучити путем подмићивања неког другог запосленог у суду (2.37).

Ове одговоре треба анализирати при изради плана интегритета слично као и оне из претходне тачке, с тим да треба укључити и компоненту сарадње са другим државним органима, то јест органима који би користећи се расположивим истражним техникама утврдили да ли је почињено кривично дело. Другим речима, унутар суда се код оваквих ситуација може само малим делом деловати превентивно, док за „интерне истраге“ не постоје јасна законска овлашћења. Међутим, постоји могућност и потреба да се о постојању сумњи на безбедан начин извести они који овлашћења имају и да у суду превлада жеља за сарадњом над солидарношћу са осумњиченим колегама.

9.11. Одговорачење судских поступака и мотиви

обро је познато да поступци пред судовима у Србији трају дуже него што би требало, и свакако, знатно дуже него што су неке странке спремне да чекају. То је, као што се показало у одговорима испитаника и један од значајнијих мотива да се странке упусте у корумпирање. Имајући све то у виду, покушали смо да дознамо који су то чиниоци који утичу на одговорачење судских поступака, према виђењу запослених у суду.

Налази су следећи:

ТАБЕЛА 11. Чиниоци који утичу на одговорачење судских поступака²²

Рбр. питања		Средња вредност ранга
1	Комплексност случаја	2,09
8	Мали број судија	2,45
6	Велики број нерешених предмета	2,58
2	Тактике одговорачења странака	2,59
3	Недостатак информације од стране странка	2,87
4	Укључивање сведока	2,99
7	Мали број судског особља	3,07
5	Укључивање вештака	3,12
9	Унутрашња организација суда	3,44
10	Сложеност закона	3,57
12	Пристрасност судија	3,77
11	Неочекивани догађаји у суду	4,00
13	Пристрасност судског особља	4,11

Као што се може видети, испитаници највећи значај придају тзв. објективним факторима, као што су сложеност предмета о којима суд решава, мали број судија и велики број заосталих а нерешених предмета. Нешто слабији утицај по оцени испитаника имају други објективни чиниоци, попут малог броја судског особља и сложености закона или потреба да се ангажују вештаци и позову сведоци. Веома високо се рангирају и спољни субјективни чиниоци попут тактике одговорачења које примењују странке, околност да странке немају информације.

С друге стране, упадљиво се ниско рангирају чиниоци који би се могли приписати слабостима самих запослених у суду или организације суда.

²² Напомена: Најнижи ранг означава факторе са највећим степеном утицаја док највећи ранг означава фактор са најнижим степеном утицаја.

10. Препоруке за судове

10.1. О препорукама

Многе препоруке за судове су већ изнете у оквиру анализе достављених докумената, а нарочито кроз поуке које се могу извући из спроведеног истраживања и антикорупцијске теорије. Неке од препорука се односе непосредно на радње које би се могле спровести када се буде израђивао план интегритета у суду, а неке се односе на радње које би се независно од тога могле спровести како би судови ускладили своје активности са законским обавезама и помогли рад других државних органа.

Препоруке су на овом месту груписане у неколико већих категорија, полазећи од основне поделе средстава у борби против корупције – едукације, превенције и контроле (репресије).

10.2. Обуке

1. Спровођење **обуке за запослене о корупцији уопште**, тако да обухвати познавање појма корупције, њених модалитета, узрока и последица, при чему би упознавање обухватало шири круг информација од законских дефиниција. Истраживање је показало да код запослених у суду постоји разнолико разумевање појма корупције. Евентуално усаглашавање око обухвата овог појма свакако ће бити од користи за постизање слоге код израде планова интегритета. Ове обуке би могле да буду саставни део процеса примене плана интегритета, а могле би се учинити занимљивијим уколико би се напустио *ex cathedra* приступ и уколико би се уместо тога организовале периодично расправе на изабране теме (од којих су многе већ поменуте у овом тексту, попут разграничења корупције од преваре и од злоупотреба друге врсте).
2. Спровођење **обуке за запослене о примени појединих антикорупцијских превентивних закона, као што су прописи о јавним набавкама, слободном приступу информацијама и спречавању сукоба интереса**. Истраживање је показало да постоје проблеми у спровођењу ових правила, али и недовољно познавање законских обавеза. Потреба за обуком је утолико већа када се има у виду да је реч о релативно новим прописима или прописима који су недавно измењени.
3. **Упознавање судија са обавезама које имају на основу нових законских решења (Закон о Агенцији за борбу против корупције), а у вези са спречавањем и решавањем сукоба интереса**. У оквиру ове тачке би посебно требало обратити пажњу на то да се поједине одредбе тога закона преплићу са решењима из процесног права о изузећу судија.
4. **Упознавање запослених са новим обавезама из области сукоба интереса које имају услед сходне примене Закона о државним службеницима**, где су повреде правила о сукобу интереса одређене као теже повреде радних обавеза.
5. **Упознавање судија и запослених у правосуђу са препорукама из Националне стратегије за борбу против корупције** које се односе на правосуђе и са оним што је до сада учињено на спровођењу тих препорука. Тренутно је у току анализа до сада спроведених активности из Стратегије и Акционог плана која би требало да буде завршена пре почетка рада Агенције (1. јануар 2010). Министарство правде ће сигурно дати свој став о томе шта је урађено до сада и на који начин акциони план треба модификовати, па нема разлога да и представници правосуђа, било удружени, било појединачно о томе не дају

своје мишљење. Прикупљање мишљења судија и запослених у правосуђу о тим препорукама и о досадашњем спровођењу активности као и формулисање предлога за измене акционог плана за спровођење стратегије који би био поднет Агенцији за борбу против корупције може бити спроведено као део активности у оквиру наставка овог пројекта.

6. Упознавање судија и запослених у правосуђу са **концептом Планова интегритета**, имајући у виду обавезу из Националне стратегије за борбу против корупције и Закона о Агенцији за борбу против корупције да се такви планови донесу и примењују у државним органима Републике Србије.

10.3. Превенција – јавност рада

1. Доношење **интерног акта који би ближе уредио поступање по захтевима за приступ информацијама** у мери у којој је то потребно с обзиром на одредбе Судског пословника. Посебно уређивање питања одговорности лица унутар судова за поступање по захтевима, израду Информатора о раду и подношење извештаја Поверенику. Одређивање заменика овлашћеног лица за поступање, како би се спречило наступање штетних последица у ситуацијама када је овлашћено лице привремено спречено да обавља ту дужност.
2. Иницирање **стварања јединствене праксе судова** у случајевима када је Закон о слободном приступу информација у стварној или привидној колизији са прописима који се примењују у правосуђу (нпр. право на увид и копирање списка предмета од стране лица која немају одређено својство у том поступку; право на увид и копирање осуђујућих пресуда које су у међувремену брисане итд.). Заузимање заједничких ставова са другим судовима о ситуацијама за које се процењује да представљају злоупотребу права на слободан приступ информацијама. Одржававање консултација о тим питањима са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.
3. Израда **Информатора о раду и обезбеђивање његовог редовног ажурирања на интернет презентацији**. Информатор о раду треба да у свему буде сачињен у складу са Упутством Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Као модел за израду информатора могу да послуже већ постојећи информатори о раду судова који су били добро оцењени од стране Повереника (Први општински суд у Београду, Пети општински суд у Београду, мрежа трговинских судова). При изради Информатора као листа за проверу може да послужи анализа информатора коју је сачинила Транспарентност – Србија децембра 2008 године и која је доступна на интернет презентацији Повереника.
4. **Већа ажурност у поступању по захтевима за приступ информацијама** у судовима у којима је било кашњења поводом њих; код судова који до сада нису имали захтеве за приступ информацијама или су имали мали број таквих захтева, израда и постављање информативног материјала о томе које се информације на овај начин могу тражити, у чему је разлика у односу на прибављање докумената о појединим поступцима које је регулисано другим прописима, где је објављен Информатор о раду и коме се треба обратити за додатна обавештења.

5. Постављање других врста информација, осим информатора и оних које се тамо већ налазе на интернет странице судова. У оквиру ове препоруке би требало обратити пажњу на следеће тачке:

1. Објављивање свих докумената који се постављају на огласној табли суда
2. Посебно истаћи: објављивање података о времену и месту одржавања јавне продаје у извршном поступку
3. Објављивање података о времену одржавања рочишта/главних претреса у појединим предметима и евентуално неких података о тренутном статусу тих предмета
4. Објављивање информација о начину подношења притужби на рад суда, појединих судија или запослених.
5. Објављивање података о броју запослених (по систематизацији радних места и у стварности)
6. Објављивање података о набавкама које суд спроводи, укључујући и информације о поступку набавки мале вредности, као и о закљученим и реализованим јавним набавкама
7. Објављивање података о ангажованим адвокатима у случајевима обавезне одбране у кривичном поступку
8. Објављивање података о ангажованим судским вештацима о трошку суда
9. Објављивање огласа у вези са запошљавањем у суду
10. Објављивање информација о могућности заинтересованих за волонтерско ангажовање у суду у својству судијског приправника
11. Објављивање информација о услугама које суд може да пружи заинтересованим лицима (нпр. копирање докумената, копирање текстова прописа из базе прописа и слично)
12. Објављивање података о изреченим и наплаћеним казнама у судском поступку због непоштовања суда, неодржавања судском поступку и сличним ситуацијама
13. Објављивање извештаја о раду суда
14. Објављивање података о просечним роковима поступања у вези са појединим радњама које се обављају у суду и законских рокова за спровођење тих радњи, као и броја случајева у којима је одступљено од законских рокова.
15. Објављивање података о томе какву су одлуку донели органи ван суда у поступку надзора, на основу притужби физичких и правних лица

10.4. Контрола - поступање са притужбама

1. Проширивање механизма за достављање притужби од стране незадовољних запослених у суду, странака у поступку и грађана (достављање путем електронске поште, постављање кутије за притужбе у фоајеу суда).
2. Утврђивање начина за разматрање притужби. Надлежно лице би требало да буде председник суда или лице које председник суда одреди. Такође би требало одредити и огласити у којем року ће се по овим притужбама решавати. Када су притужбе потписане или послате са личне e-mail адресе утврдити обавезу да се достављају и одговори у одређеном року.
3. Објављивање података о томе коме се ван суда, у складу са законом, могу поднети притужбе на рад суда, председника суда, судија и запослених.
4. Спровођење периодичних анонимних истраживања међу запосленима и странкама у вези са проблемима на које наилазе у суду, обавезно разматрање резултата истраживања и предузимање мера ради отклањања уочених проблема, објављивање резултата истраживања.
5. Спровођење периодичних контрола поштовања прописа и праксе поступања у областима где је утврђен највећи ризик од настанка корупције
6. Утврђивање механизма за заштиту „дувача у пиштаљку“ унутар суда, на нивоу целокупног система правосуђа или на нивоу целе државе. У Србији тренутно не постоји јединствен механизам за заштиту службеника који надлежном органу или јавности предоче податке о корупцији или неправилностима у раду. Тек недавно, ова област је делимично, али на веома лош начин регулисана кроз измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник Републике Србије број 104 из 2009). Кроз ове измене се гарантује заштита лицу које обелодани информације које указују на незаконитост у раду органа. Међутим, гаранција заштите неће постојати ако је у питању обелодањивање документа који је означен као поверљив или који садржи податке о личности, а у свим другим случајевима је условљена постојањем неколико услова. Облици обелодањивања се могу разликовати, као и радње у односу на које би требало пружити заштиту. У неким случајевима може бити реч о дисциплинском или кривичном санкционисању (на пример, у случају „одавања службене тајне“), а у другим, далеко многобројнијим, о неформалним одмаздама, шиканирању од стране претпостављених и колега. Најбоље би било када би ово питање било решено на нивоу целе државе, кроз јединствен закон. Међутим, у његовом одсуству, требало би, у оквиру осмишљавања Плана интегритета сагледати могућности да се на нивоу сваког појединачног суда успоставе механизми заштите од шиканирања запосленог који долазе од стране претпостављених или колега. Такође, на нивоу целокупног правосуђа би требало утврдити механизме за заштиту од шиканирања које би „дувачи у пиштаљку“ претрпели од стране председника свог суда.

10.5. Прелиминарно идентификоване проблематичне области

У оквиру судова ће, када се буду радили планови интегритета, испливати на видело приоритети за деловање, то јест области у којима је уочено да постоји већи ризик од настанка корупције или веће штете уколико се те опасности остваре. Међутим, како је сваки почетак тежак, може се очекивати да ни у овом процесу неће бити лако одабрати први проблем који треба да се реши. Како нека од важних области не би била заборављена, дајемо списак

прелиминарно идентификованих проблематичних области са кратким објашњењима. Резултати анкете су показали да и испитаници из судова такође уочавају да код ових радњи такав ризик постоји у већој или мањој мери:

1. Пријем поднесака.

Након успостављања правила „случајног судије“, један од начина да се оно заобиђе лежи управо у договору у којем би учествовала и служба овере. Наиме, уколико се предмети не уписују одмах по приспећу и по редоследу приспећа, постоји могућност да предмет дође баш до пожељног судије. Ради решавања овог проблема чини се да би најпримереније биле мере надзора.

2. Овера докумената.

До корупције може доћи било ради овере „преко реда“, када се дуго чека за обављање посла, било ради овере документа противно прописима, без испуњености услова. У зависности од врсте прекршаја треба тражити и решење. На пример, ако је појава великих гужви константна пре би требало размислити о начину да се оне смање кроз продужетак радног времена и запошљавање нових радника него ловити кривце за корупцију.

3. Додела предмета у рад судији.

О овоме је већ било речи под тачком 1. Наравно, поред старања о томе да се пријем поднесака обави како треба, ваљало би користити и аутоматизоване системе у писарници који би смањили могући утицај људског фактора.

4. Одређивање рочишта.

Судије уживају из оправданих разлога слободу да одреде време следећег сусрета са странкама. Судија ће у складу са стањем предмета и могућности да се обаве припремне радње одредити прво следеће слободно време које одговара потреби ефикасног вођења поступка. Не нарушавајући ову слободу судија, требало би ипак периодично проверавати да ли је пракса судије уједначена и да ли су разлози за неуобичајено брзо или неуобичајено споро вођење поступка били оправдани. Дакле, решење није у забранама или ограничењима већ у спремности да се увек пружи разумно образложење за поступање.

5. Одређивање судских вештака постављање привременог заступника и браниоца по службеној дужности.

Код свих ових радњи постоји страна која може имати материјални интерес од одлуке судије, а на штету државе или странака, па ће постојати и мотив за подмићивање. Не улазећи у истраживање да ли је до корупције и дошло у неком случају, требало би водити рачуна да код велике фреквентности ангажовања истих лица од стране истог судије, постоји писани траг о томе због чега се одступа од случајног избора лица са листе.

6. Достављање списка.

Није тајна да странке у поступку могу имати интереса да неко писмено од суда не добију, то јест да не буду пронађени, или макар да достава не буде извршена исправно. Када се таква ствар деси, није од пресудног значаја да ли је достављач или поштар био неук или подмићен, штета бива иста. Како би се могућност настанка те штете смањила, требало би подробно проверити сваки случај у којем је дошло до грешке у достављању, и спроводити периодичне контроле.

7. Доношење судских одлука.

Главни мотив грађана и фирми у суду је да добију повољну одлуку. Зато је и доношење одлука (пресуда, решења) главни предмет интересовања коруптора. Пошто се све одлуке ове врсте могу оспоравати пред вишим судским инстанцама, улога суда је на том пољу ограничена. У сваком случају од помоћи је објављивање одлука и спремност да се покаже да је и у другим сличним ситуацијама поступано на сличан начин.

8. Доношење решења о притвору.

И овде очигледно постоји мотив да се рад суда убрза и да буду „узети у обзир“ аргументи стране која сматра да разлози за притвор више не постоје или да га треба продужити. И код оваквих случајева суд може најбоље да се одбрани тако што ће објављивати одлуке и главне аргументе којима се руководио, на начин који омогућава поређење и уочавање доследности поступања.

9. Преправљање или уништавање докумената.

О овим питањима је било речи у претходним поглављима. (табела бр.15)

10. Набавке.

Питање набавки је у ранијим поглављима детаљније разматрано.

11. Пријем у радни однос.

Код ове тачке, која је оцењена као једна од најпроблематичнијим у оквиру анкете, треба тежити да се већи значај да писменом оцењивању способности кандидата за посао, како би субјективни чиниоци при избору били сведени на мању меру. Поред тога, требало би активно охрабривати незадовољне кандидате да се пожале на процедуру избора, на пример, навођењем примера да су такве жалбе уродиле плодом када је било неправилности (у истом или другом суду).

12. Оцена рада судија.

Ово је веома осетљиво поље где наравно може доћи и до корупције унутар суда. Будући да нова мерила за оцену рада, која би требало да формулише Високи савет судства, на основу члана 32 Закона о судијама, још увек нису усвојена, за сада нема препорука које би се односиле на њихов квалитет. До њиховог доношења, и даље се примењују, у мери у којој је то могуће, правила из *Оквирних мерила за одређивање броја судија у судовима опште надлежности и посебним судовима* (Службени гласник Републике Србије број 61 из 2006). Уопште узев, ова правила су прецизна, будући да се у њима одређује оквирни број предмета које судија треба да заврши у току једног календарског месеца, и прави се разлика у односу на ниво суда (нпр. општински, окружни) и врсту посла (кривични, парнични, одлучивање по жалбама итд.). Не улазећи на овом месту у питање да ли су „норме“ исправно одређене за поједине категорије, морамо да приметимо да сами предмети у раду који подлежу оцењивању могу бити међусобно веома различити као и разлози услед којих судија заврши предмет брже или спорије, то јест могу бити такви да уопште не зависе од степена ангажовања и стручности самог судије. Због тога смо мишљења да би се при дефинисању мерила и овим питањима морала посветити пуна пажња, тако да би мерила требало да буду детаљније разрађена тако да смање утицај околности на које судија не може да утиче на оцену његовог рада (на пример: повлачење тужбе, пресуда због изостанка, немогућност достављања списка која води одуговлачењу поступка итд.). Посебну пажњу, као потенцијалном жаришту корупције, у склопу реорганизације судства, треба посветити раду савета из члана 33 новог Закона о судијама, као телу које ће бити надлежно за оцењивање рада судија из нижестепеног суда.

13. Намерно одуговлачење са доношењем одлука.

Одуговлачење са доношењем одлука може да погодује интересима једне стране у поступку, па постоји и мотив за корупцију. Чини се да решења треба тражити у постављању интерних стандарда поступања, тамо где законски не постоје, о чему је већ било речи у претходном тексту.

11. Препоруке у вези са појединим одредбама новог Судског пословника²³

Судски пословник представља веома значајан акт за разумевање процеса у суду, али и за креирање планова интегритета.

Нацрт судског пословника садржи нека решења која се издвајају у том погледу:

Надлежност Министарства правде да надзире спровођење Пословника, а посебно (члан 3. и 4.):

1. обављање послова судске управе,
2. поступање у предметима у прописаним роковима,
3. поступање по притужбама и представкама,
4. канцеларијско пословање у суду
5. и друге послове везане за унутрашњу организацију и рад суда.

Каже се да би се надзор обављао прибављањем извештаја од Председника или непосредним увидом. После обављеног надзора, лице овлашћено за надзор сачињава записник о извршеном надзору којим констатује уочене недостатке који доставља председнику суда у коме је вршен надзор, председнику непосредно вишег суда, председнику Врховног касационог суда и министру. О мерама предузетим да се уочени недостаци отклоне, роковима за отклањање недостатака, као и о разлозима због којих су недостаци и пропусти настали, доставља се извештај у року од 30 дана од дана пријема записника о извршеном надзору.

У вези са овим одредбама Пословника, које уређују спољну контролу рада у судовима, од кључног је значаја да се у оквиру Министарства планирају одговарајући ресурси. Наиме, уколико би одредбе о контроли остале само на декларативном нивоу, уколико би се заснивале само на притужбама које грађани упуте министарству или уколико би ефикасност министарства зависила само од тренутно затечених капацитета, онда она не би била одговарајућа или би била селективна.

Вршење ове спољне контроле је у непосредној вези и са спровођењем антикорупцијских мера у оквиру самих судова. Међутим, ефикасна и неселективна спољна контрола је још важнија ради повећања поверења у рад судова, чиме би се смањили неки од чинилаца корупције на које се указује у овој анализи (нпр. претпоставка странака да се без корупције не може завршити посао на суду).

Овлашћења која се предвиђају за председника суда су велика. Корисна новина је могућност да се у суду систематизује радно место „организатора послова у суду“, будући да то омогућава председнику да се више посвети и дужностима у вези са контролом законитости рада.

Секретара и организатора послова у суду (менаџера суда) распоређује председник суда. У већим судовима може се организовати посебна организациона јединица за вршење послова судске управе којом руководи менаџер суда.

²³ Верзија из новембра 2009. године, објављена на интернет презентацији Министарства правде.

Овлашћења председника из члана 8. су значајна, али би се могла проширити тако да на недвосмислен начин укажу на улогу председника у јачању интегритета и сузбијање корупције. Због значаја који проблем корупције има у Србији и утиска који постоји у јавности да је корупција у правосуђу веома раширена, одредбе пословника би требало допунити тиме што би се председник суда овластио и обавезао да „се стара о увођењу и спровођењу мера за предупређење и откривање корупције унутар суда, за остваривање задатака из Националне стратегије за борбу против корупције, увођење планова интегритета и спровођење антикорупцијских прописа“. На сличан начин, требало би истаћи и улогу председника (или друге особе у суду) у обезбеђивању поштовања Закона о државним службеницима у делу који се односи на сукоб интереса.

Друга слабост постојећег решења јесте то што се прописују овлашћења, а у знатно мањој мери се прецизирају обавезе председника суда. На пример, то што председник да врши контролу рада у предметима који трају дуже, још увек не значи и обавезу да тако чини пре него што се неко пожали на то да је решавање предуго. Насупрот томе, свако овлашћење би требало да буде допуњено обавезом да се провере врше у одређеним временским интервалима.

Одредба према којој „председник разматра притужбе странака и других учесника у судском поступку који сматрају да се поступак одуговлачи, да је неправилан или да постоји било какав утицај на његов ток, односно исход и предузима одговарајуће мере у складу са законом“, није довољно прецизна, будући да не садржи и опис начина на који се такво разматрање може вршити, нити јасно формулисане обавезе запослених у вези са таквим разматрањем или испитивањем.

Одредбе о обавештавању подносиоца притужбе су такође непотпуне, како у погледу садржаја обавештења, тако и у погледу могућности да лице које је незадовољно мерама предузме даље кораке.

На сличан начин су и мањкаве одредбе члана 11., где се говори о томе да председник вишег суда може организовати обиласке нижих судова и тражити обавештења о примени прописа. Овакви обиласци би требало да буду обавеза (како би се што већи део проблема идентификовао унутар самог правосуђа, а што мање после остало за контролу од стране извршне власти).

На многим местима у Пословнику би требало уредити јавност података. На пример, требало би уредити или на бољи начин уредити објављивање усвојених правних схватања (члан 21. и члан 26. и 27. – где је предвиђено тек опционо објављивање на интернет страници).

У члану 42. (вођење јавних књига) говори се само о томе да се послови обављају под надзором председника суда или посебно одређеног судије. Међутим, имајући у виду значај ових јавних књига и опасност да дође до корупције, било у вези са привилегованим приступом (брзина приступа) и очувањем целовитости ових књига, чини се да би се пословником могле прописати минималне мере надзора које председник или овлашћени судија треба да врше као и дужност председника да обезбеди да довољан број запослених буде ангажован на пословима вођења ових књига, како не би долазило до ситуација погодних за развој корупције (на пример, да интересовање грађана за увид или уверења надмаши вишеструко капацитет суда да им омогући остваривање права).

У вези са чланом 45., министарство би требало да обрати пажњу на то да приликом прописивања образаца за извештавање обухвати и питања која су од значаја за спровођење Националне антикорупцијске стратегије (у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције), како би се олакшао посао овој Агенцији и самим судовима (које би иначе у вези са тим питањима Агенција морала непосредно да контактира).

У члану 53. ст.1 би требало навести енумерацијом врсте предмета који су одређени као хитни (из разних прописа), уз напомену „и друге врсте предмета које су одређене као хитне након ступања на снагу овог Пословника“. На тај начин би се умањила могућност узимања у рад неког предмета као хитног иако не постоји јасан законски основ.

Код одредаба о расподели предмета (остваривање принципа „случајног судије“), потребно је обезбедити не само контролу рада писарнице, већ и пријемне службе.

У члану 60. би требало предвидети и обавезу објављивања времена и места суђења и на интернету (нпр. без идентитета странака – само број предмета). На истом месту би требало објављивати правовремено (чим се сазна да постоје разлози за то) и податке о томе да због одсутности судије суђење неће бити одржано (нпр. чим судија отвори вишедневно боловање, закаже одлазак на стручно усавршавање итд.).

У члану 61. нема разлога да се објављивање информација о правноснажно окончаним поступцима ограничи на случајеве када је то законом предвиђено и када је „јавност посебно заинтересована“. Те податке треба увек објављивати, осим када закон то забрањује.

У члану 64. се уређује објављивање Информатора. Овај информатор би требало да буде у складу са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Упутства за објављивање информатора о раду државног органа које је издао Повереник за информације од јавног значаја. Међутим, већ на први поглед је јасно да се то не обезбеђује одредбама Пословника. Не само да се предвиђа објављивање које се врши једном годишње (по Упутству Повереника се предвиђа месечно ажурирање), већ је и садржај судског информатора битно ужи. У формулисању ове одредбе Пословника би се требало позвати на акт Повереника, а затим допунити обавезан садржај информатора подацима који су специфични за суд а не помињу се у Упутству Повереника (нпр. делови извештаја о раду суда у претходној години).

У вези са тим су и одредбе члана 95. Пословника. Нема никаквог разлога да се подаци који се објављују на огласној табли не објаве и на интернет презентацији суда. Имајући у виду да цена припреме и одржавања интернет презентација није више непремостив фактор за њихово успостављање, као и могућност да се подаци са огласне табле објаве на интернет презентацији непосредно вишег суда (уколико нижи суд не поседује своју), ово би требало да буде утврђено као обавеза суда.

Одредбе члана 98. би се могле додатно разрадити ради обезбеђивања да све заинтересоване странке имају приступ Председнику или секретару суда (објављивање времена када се пријем врши, ограничење дужине времена посете, бележење времена када је пријем тражен како би се обезбедила одговорност председника/секретара суда који игнорише захтев странке и слично).

У вези са чланом 99. би требало утврдити обавезу бележења разлога који стоје иза хитности пријема странака ван утврђеног времена за то. Значај такве евиденције би се

показао у случају да суд није у могућности да обезбеди свим заинтересованима пријем у утврђено време.

У вези са чланом 100. чини се да постоји потреба да се ближе одреди шта ће се сматрати „нужним подацима о стадијуму поступка у којем се предмет налази“. Штавише, нема разлога да се основни подаци ове врсте (без личних података) не објаве и на интернет презентацији суда.

У члану 101. се користи погрешна терминологија када се говори о захтевима за приступ информацијама. Требало би користити терминологију из тога закона, не мешати право на приступ информацијама са правима које странке и њихови заступници имају на основу процесних прописа (нпр. „увид у документ“ уместо „разгледање“), будући да су и природа ових права и круг лица које их уживају битно другачији. Штавише, постоји потреба да се остваривање права на приступ информацијама уреди посебним актом суда или кроз најмање један посебан члан Пословника, с обзиром на разне могуће ситуације у примени тог закона.

У вези са чланом 179. потребно је кроз одредбе Пословника обезбедити да се води евиденција о разлозима који су постојали да би се неки предмет узео хитно у разматрање.

12. Закључак

Пилот пројекат „Планови интегритета у правосуђу“ као део ширег пројекта „Унапређење доступности правде у судовима у Србији“ спроведен је у сарадњи организације Транспарентност – Србија и «International Management Group». Жеља нам је да ова анализа потенцијалних слабости и коруптивних ризика у српском правосуђу, као и разматране могућности за успостављање планова интегритета у правосуђу допринесе примени Националне стратегије за борбу против корупције у судовима у Србији.

Анализа је намењена како људима из правосуђа, тако и другим представницима државних органа али и широј јавности. Надамо се да ће питања која су у њој отворена и нека од понуђених решења бити предмет даљег разматрања. Коментари, препоруке или сугестије могу се послати на justice@img-int.org, или labud.raznatovic@img-int.org.

Литература

1. Вито Танци, „Corruption, Arm’s – Length Relationships and Markets“,1995.
2. “Борба против корупције у државној управи”, Београд 2009, аутор Немања Ненадић, издавач Министарство за државну управу и локалну самоуправу
3. Интернет презентација Врховног суда Србије,
<http://www.vrh.sud.rs/code/navigate.php?Id=1>
4. Интернет презентација Министарства правде Републике Србије,
<http://www.mpravde.gov.rs>
5. «Justice Sector Assessments», Међунараодна банка за обнову и развој – Светска банка

