



"Kontekst delovanja sudstva, tužilaštva i policije u borbi protiv korupcije - struktura, nezavisnost, odgovornost"

Od promena 2000. godine reforma pravosuđa postavljena je kao jedan od prioriteta svake (političke) vlasti ali bez jasne vizije i bez dogovora sa strukom kako reforma treba da se izvede. Ono što nije bilo sporno bilo je nepoverenje javnosti u sudski i tužilački sistem, i uverenje da postoji duga istorija zloupotreba i pravosudnih grešaka u srpskom pravosuđu, te njegova podložnost političkim uticajima.

I nakon promene načina izbora sudija i tužilaca, zadržan je visok nivo nepoverenja javnosti u sudski i tužilački sistem. Strategijom reforme iz 2006. godine postavljaju se osnovni okviri, i ona dobija podršku na samom početku, ali njena primene, a posebno opšti "izbor" sudija, izazvala je pometnju u pravosuđu, pa i u društvu u celini. Posledice reforme se ispravljaju, dok se istovremeno priprema nova petogodišnja Nacionalna strategija reforme pravosuđa, a kao politički kratkoročni prioritet po pitanju pravosuđa se postavlja, uz uglavnom sprovedeno vraćanje neizabranih sudija i tužilaca, rešavanje velikog broja zaostalih predmeta i izmena postojeće mreže sudova i tužilaštava.

U kakvim uslovima je pravosuđe dočekalo „reformisanje reforme“?

Glavni problemi sudstva bili su nedostatak nezavisnosti sudija, zbog neizvesnosti u vezi sa stalnošću funkcije tokom procesa opšteg izbora, odnosno reizbora, kao i zbog najavljene revizije svih odluka o izboru¹, te nedostatak resursa u nekim sudovima nakon reorganizacije mreže sudova.

Istovremeno uspostavljen je, na papiru, dobar sistem odgovornosti sudija koji nije funkcionisao zbog kašnjenja u uspostavljanju disciplinskih organa i neusvajanja kriterijuma i merila, kako za ocenjivanje sudija koje su prvi put izabrane na sudijsku funkciju, tako i kriterijuma za redovno ocenjivanje, koji bi se primenjivali pri ocenjivanju stručnosti sudija. U takvim uslovima procesuiranje korupcije bilo je sporo i neefikasno.

Propisi garantuju nezavisnost u radu i istražnih organa – tužilaštva i policije, ali je praksa prethodnih godina pokazala da se izuzetno retko procesuiraju ličnosti bliske vladajućim strukturama. Postoje zakonske osnove za efikasno procesuiranje korupcije, uključujući korišćenje posebnih tehnika, ali se te mogućnosti nedovoljno koriste.

Struktura pravosuđa – Najviši sud je Vrhovni kasacioni sud. Postoje 4 apelaciona suda, viši sudova i osnovni sudovi, koji imaju i izdvojene jedinice. Očekuje se usvajanje nove mreže sudova. Postoji Upravni sud, privredni sudovi i Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi i viši prekršajni sudovi. Postoji oko 2.100 sudija². Sudije na trajnu funkciju bira Visoki savet sudstva u kome su 6 članova sudije, po jedan predstavnik pravnih fakulteta i advokature, a po jedan su članovi po funkciji – ministar pravde, predstavnik parlamentarnog odbora i predsednik Vrhovnog kasacionog suda. Visoki savet sudstva predlaže kandidate koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju i njih bira Skupština. U okviru Višeg suda u Beogradu postoji Posebno odeljenje za organizovani kriminal. Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela određeno je da se pred posebnim odeljenjima vode postupci protiv najviših javnih funkcionera okrivljenih za korupciju.

¹ Mogućnost ostavljena VSS članom 6 Izmena i dopuna Zakona o sudijama iz decembra 2010

² U decembru 2009. godine sproveden je opšti izbor odnosno reizbor sudija, jer je 2006. godine promenjen Ustav i potom izmenjena organizacija i sedišta sudova. Do tada je bilo 2.400 sudija. Nakon izmena Zakona o sudijama VSS je razmatrao prigovore neizabranih, usvojio 98 i odbio više od 6000, ali je Ustavni sud potom doneo odluku o povratku 303 sudije.



Tužilaštvo u Srbiji organizovano je tako da je niži javni tužilac podređen neposredno višem javnom tužiocu, a svaki javni tužilac podređen je Republičkom javnom tužiocu. Tužioci imaju zamenike i zamenik javnog tužioca dužan je da izvrši sve radnje koje mu javni tužilac poveri, a zamenik javnog tužioca može bez posebnog ovlašćenja da preduzme svaku radnju na koju je tužilac ovlašćen. Postoji tužilaštvo posebne nadležnosti - Tužilaštvo za organizovani kriminal, u čijoj su nadležnosti idela u vezi sa korupcijom. U Tužilaštvu za organizovani kriminal funkciju obavlja javni tužilac i 14 zamenika javnog tužioca. Sistematizacijom radnih mesta predviđeno je 25 zamenika.

Tužioca za organizovani kriminal bira Skupština Srbije na period od 6 godina, a zamenike Državno veće tužilaca.

U Republičkom javnom tužilaštvu je formirano Odeljenje za borbu protiv korupcije čija je nadležnost koordiniranje rada svih podređenih javnih tužilaštava prilikom procesuiranja ove vrste krivičnih dela. U njemu su angažovana tri zamenika republičkog tužioca. U sva četiri Apelaciona javna tužilaštva u Republici Srbiji postoji po jedan zamenik javnog tužioca koji posebno prati ovu vrstu krivičnih dela.

Tužilaštvo za organizovani kriminal nadležno je za postupanje i za krivična dela protiv službene dužnosti, kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca

U Ministarstvu unutrašnjih poslova, u okviru Uprave kriminalističke policije u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala, nalazi se Odeljenje za suzbijanje finansijskog kriminala, u okviru kojeg postoji specijalizovani Odsek za suzbijanje korupcije. U njemu je angažovano 12 pripadnika MUP-a. U svim Policijskim upravama na području Republike Srbije postoji Odsek za suzbijanje korupcije.

Za borbu protiv korupcije unutar policije nadležan je Sektor unutrašnje kontrole MUP-a koji je direktno potčinjen ministru (a ne direktoru policije). Postoje međutim, odvojena Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu u Upravi policije Direkcije policije, Odeljenje za bezbednost i zakonitost u Komandi žandarmerije Direkcije policije i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za grad Beograd, a u 27 regionalnih policijskih uprava postoje osobe koje su uključene u kontrolu zakonitosti rada policije.

Resursi

Zakonski uslovi obezbeđuju odgovarajuće plate u sudstvu, dok se uslovi rada, po pitanju opterećenja brojem predmeta, broja nameštenika i smeštajnih uslova, razlikuju od suda do suda.

Prema Zakonu o sudijama³, sudija ima pravo na platu u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i njegovom odgovornošću. Plata sudije znači garanciju njegove nezavisnosti i sigurnosti njegove porodice. Sudijska plata, odnosno koeficijent za izračunavanje plate predviđen je Zakonom o sudijama⁴, a Zakonom o budžetu RS se određuje osnovica za visinu plate kao i način finansiranja te plate. Osnovica plate iznosi 32.178,36 dinara neto sa pripadajućim porezima i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje koja se množi sa koeficijentom u zavisnosti od toga u kojoj vrsti suda je određen sudija imenovan. Koeficijent se kreće u rasponu od 2,5 predviđen za sudije prekršajnih sudova do 6,00 predviđen za predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Ne postoje propisi koji zabranjuju smanjenje prihoda sudija.

³ član 4

⁴ član 37-40



Prema podacima Društva sudija Srbije, sudovi imaju neujednačene uslove po pitanju uslova za smeštaj sudija i administracije. U pojedinim sudovima nedostaje prostor, dok u pojedinim, posebno u manjim gradovima u Srbiji prostora ima na pretek. S obzirom da su reorganizacijom (koja će ponovo biti reorganizovana) ukinuti opštinski sudovi u skoro 130 opština i da sada u njima postoje samo sudske jedinice, veliki je broj slučajeva da su zgrade sudova, koje su renovirane prethodnih godina, sada prazne i neiskorišćene.

Pored toga, s obzirom da se krivični predmeti sude samo u sedištim sudova, stranke putuju u sedišta iz udaljenih mesta, a istovremeno sudije putuju u sudske jedinice. U velikom broju sudova, prema tvrdnji Društva sudija Srbije pristup internetu omogućen je samo u kabinetima predsednika sudova. Ministarstvo pravde, međutim, negira te tvrdnje i navodi da sve sudije imaju pristup internetu, a time i pristup sudskom portalu sa bazom sa 5,5 miliona predmeta i pristup bazi svih važećih pristupa.

Prema podacima sa početka 2011. godine u MUP-u je zaposleno oko 43.000 ljudi, od toga oko 25.000 uniformisanih policajaca, ali je taj broj manji od ukupnih potreba. Nedostaje oko 14.000 ljudi, a najveći problem je nedovoljan broj „uniformisanih policajaca”, samo u Beogradu nedostaje ih oko 2.000.

Tokom prvih devet meseci 2011. godine sindikati policije organizovali su u dva navrata štrajk, zahtevajući povećanje plata, isplatu posebnih dodataka u skladu sa sindikalnim ugovorom i bolje uslove za rad.

U delu policije koji se bavi suzbijanjem organizovanog kriminala i korupcije posebno je izraženo nezadovoljstvo platama. Naime, svi angažovani na suzbijanju organizovanog kriminala koji su zaposleni u tužilaštvu, sudstvu, zatvorima imaju pravo na platu uvećanu za 100 odsto, dok to pravo nemaju zaposleni u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala⁵. Tako tužioci u specijalnom tužilaštvu imaju platu od oko 220.000 dinara, dok inspektor u SBPOK-u ima oko 65.000. Zbog toga su zaposleni u MUP-u angažovani na ovim poslovima podneli oko 100 tužbi čije je rešavanje u toku.

I u tužilaštvu ukazuju da je velika razlika između plata u tužilaštvu za organizovani kriminal i u redovnim tužilaštvima, a da istovremeno tužilaštvo za organizovani kriminal može potpuno samostalno da odluči da li će da procesuiru neki slučaj ili ga prepusti redovnom tužilaštvu. Tako se dešavalo da više tužilaštvo procesuiru podjednako komplikovane slučajeve korupcije kao i specijalno tužilaštvo, kao što je slučaj Indeks – korupcijska afera na Pravnom fakultetu u Beogradu.

U budžetu Srbije novac namenjen za MUP je objedinjen. Policija je zahtevala da se odvoji budžet za kriminalističku policiju, ali ti zahtevi za sada nisu ispunjeni. I sam ministar Ivica Dačić izjavljivao je prethodnih godina da je nezadovoljan budžetom jer "policija dobija stalno nova zaduženja, a ima sve manje sredstava". Takođe je kritikovao opremljenost MUP-a, navodeći da „se ne može kompjuterima iz prošlog milenijuma boriti protiv visokotehnološkog kriminala ili 'zastavom 101' juriti 'mercedes' koji ide 200 kilometara na sat". Zvanične podatke o opremljenosti policije kompjuterskom opremom MUP ne dostavlja, odnosno ti podaci, kao i podaci o integrisanom kompjuterskom sistemu za vođenje istrage i kriminalističko-obaveštajnom sistemu se tretiraju kao službena tajna, sa oznakom strogo poverljivo. U MUP-u Srbije postoji Uprava za informacione tehnologije koja u svom sastavu ima, pored ostalih, Odeljenje za računarsku infrastrukturu. Prema dostupnim podacima, opremljenost policije kompjuterskom opremom varira, odnosno zadovoljavajuća je na republičkom nivou (što se odnosi i na jedinice koja je zadužena za borbu protiv korupcije – SBPOK), dok je na nivou pojedinačnih policijskih uprava i policijskih stanica stanje lošije. Dešava se da se rashodovana oprema iz službi na republičkom nivou šalje policijskim upravama u Srbiji.

⁵ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela.



U okviru Upravi kriminalističke policije u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala, nalazi se Odeljenje za suzbijanje finansijskog kriminala, u okviru kojeg postoji specijalizovani Odsek za suzbijanje korupcije. Pored toga, policijski službenici koji se bave privrednim kriminalom u Službi za suzbijanje kriminala Uprave kriminalističke policije u sedištu MUP-a, takođe se bave i otkrivanjem i suzbijanjem krivičnih dela korupcije

U svim Policijskim upravama na području Republike Srbije postoji Odsek za suzbijanje korupcije.

Inače, u Odseku za suzbijanje korupcije je sistematizovano 15 radnih mesta a angažovano je 12 ljudi. U celom odeljenju, koje obuhvata i sprečavanje pranja novca i sprečavanje falsifikovanja novca i hartija od vrednosti radi 30 ljudi. Postoji operativna mreža u lokalim policijskim upravama sa kojima SBPOK saraduje pri radu, ali je problem u slabijoj opremljenosti tih PU, u činjenici da su ti pripadnici MUP-a manje plaćeni, pa time i manje stimulisani od njihovih specijalizovanih kolega iz SBPOK-a.

Specijalizovana policijska jedinica u radu saraduje najčešće sa tužilaštvom za organizovani kriminal. Ukoliko ono nije nadležno, predmet se prosleđuje višem ili osnovnom tužilaštvu. U tim tužilaštvima ne postoje osobe striktno izdvojene za postupanje u slučajevima korupcije, ali kako navode u MUP-u, operativci poznaju „ko u kome tužilaštvu se bolje razume u tu materiju“.

Odeljenje za sprečavanje korupcije u Republičkom tužilaštvu nije operativno i zaduženo je za statistiku i za analitiku.

Tehnološka infrastruktura u tužilaštvu je adekvatna, mada postoji dosta prostora za njeno unapređenje. Iako većina tužilaca ima svoj računar i koristi automatizovani sistem za praćenje predmeta, nekim računarima nedostaje internet veza. U nekim kancelarijama nema računara i ručno se prate predmeti usled nepostojanja umreženog i automatskog softvera za praćenje predmeta.

U tužilaštvu smatraju da ne postoji dovoljan broj tužilaca za savladavanje postojećeg priliva predmeta i da će dodatan broj tužilaca i administrativnog osoblja biti neophodan kada javno tužilaštvo bude preuzelo istražna ovlašćenja⁶ kao što je predviđeno prelaznim odredbama Zakonika o krivičnom postupku.

Stalnost i nezavisnost

Stalnost sudijske funkcije zagarantovana je Ustavom Srbije koji propisuje da je sudijska funkcija stalna, izuzev kada se bira prvi put na sudijsku funkciju⁷ i Zakonom o sudijama po kome sudijska funkcija traje neprekidno od prvog izbora za sudiju do navršanja radnog veka, uz izuzetak da se lice koje se prvi put bira za sudiju, bira na tri godine⁸. Ipak stalnost mandata sudija bila je prekinuta zbog usvajanja novog ustava, da bi i mandati sudija izabranih u opštem izboru bili dovedeni u pitanje zakonskom odredbom po kojoj će se preispitati sve odluke o izboru sudija donete u okviru opšteg izbora sudija.

Sudije bira i razrešava Visoki savet sudstva, a prvi put na sudijsku funkciju sudije bira Skupština Srbije, isključivo na predlog VSS.

Sudija se pre isteka radnog veka može razrešiti kad je osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, kad nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja.

Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu „ne zadovoljava“, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija⁹.

⁶ Istraživanje sprovedeno među tužiocima za potrebe izveštaja „Indeks reforme tužilaštva u Srbiji“, ABA ROLI, http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/europe_eurasia/serbia.html

⁷ Ustav Srbije, član 146

⁸ Zakon o sudijama, član 12



Inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice, a postupak za razrešenje pokreće se predlogom predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, ministra nadležnog za pravosuđe, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije. Postupak za razrešenje sudije može pokrenuti i Visoki savet sudstva po službenoj dužnosti.

Posle donošenja novog Ustava Srbije i nove mreže sudova, sa novim ustrojstvom, nazivima i nadležnostima, prelaznom odredbom novog Zakona o sudijama iz 2008. godine propisano je da sudije izabarene po ranijim zakonima nastavljaju funkcije u sudovima do stupanja na funkciju sudija izabranih u skladu sa novim zakonom, posle čega im prestaje dužnost¹⁰. Propisano je takođe da odluku o broju sudija koje je potrebno izabrati donese Visoki savet sudstva, što je VSS učinio u junu 2009. godine, procenivši da je umesto 2.400 potrebno 1.838 sudija. Ustavni sud Srbije je odlukom iz jula 2009. godine potvrdio ustavnost odredbe po kojoj prestaje dužnost sudija ako nisu izabrane u okviru opšteg izbora sudija. Opšti izbor su, međutim, pratile brojne optužbe za nepravilnosti, nisu dostavljane pojedinačna obrazloženja neizabranim sudijama, zbog čega je EU insistirala da se greške iz procesa isprave. Vlasti su odlučile da greške isprave novim izmenama Zakona o sudijama kojim je VSS obavezan da preispita odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o prestanku sudijske dužnosti sudija, u skladu sa kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti, koje donosi stalni sastav Visokog saveta sudstva. Tim izmenama je, međutim, predviđeno i da VSS preispita i odluke prvog sastava Visokog saveta sudstva o izboru sudija, čime je, prema oceni Društva sudija Srbije ponovo ugrožena stalnost sudijske funkcije i nezavisnost sudija. Iz Ministarstva pravde su tvrdili da će se te odluke preispitivati isključivo u disciplinskom postupku predviđenim zakonom i da će to biti precizirano podzakonskim aktom. Bilo je tumačenja da se odredba o preispitivanju izbora već reizabranih sudija praktično odnosi na četvoro sudija koji su izabrani u opštem izboru a protiv njih je pre izbora bio pokrenut disciplinski postupak.

Visoki savet sudstva je tokom postupka preispitivanja odluka prvog saziva tog tela usvojio 98 prigovora a odbio 630. Sam postupak preispitivanja pratile su brojne kontroverze u vezi sa sastavom i legitimnošću i drugog saziva VSS. Tokom procesa preispitivanja odluka jedan sudija, član VSS je uhapšen pod optužbom da je pre 13 godina zloupotrebio funkciju¹¹, dok je drugi sudija, član VSS, podneo ostavku, navodeći da je rezigniran načinom odlučivanja tog tela¹².

U međuvremenu je Ustavni sud razmatrao žalbe neizabranih sudija i 11. jula 2012, nedugo nakon izbora u Srbiji, doneo odluku o povratku 120 sudija na sudijsku funkciju. Narednih nedelja Ustavni sud je doneo odluku o povratku još oko 200 sudija i 120 tužilaca i zamenika tužilaca.

Propisi

⁹ Zakon o sudijama, član 63 Vrednovanje rada sudija sudova nižeg stepena vrše saveti koji se obrazuju u sudovima neposredno višeg stepena. Savet čini troje sudija, koji se biraju tajnim glasanjem na sednici svih sudija, na period od četiri godine. Jedan savet se obrazuje na svakih 100 sudija čiji se rad vrednuje.

¹⁰ član 99, 101

¹¹ Uhapšeni sudija nakandno je u izjavi medijima tvrdio da je postupak protiv njega montiran jer se suprostavljao načinu rada VSS

¹² "Verujem da će doći dan kada će postojati potpuno jasna i precizna pravila i procedure za izbor i napredovanje, ali i razrešenje nosilaca sudskih funkcija, na osnovu kojih će najčestitiji i najobrazovaniji kadrovi moći da budu birani u sudove, a potom samo na osnovu ostvarenih rezultata, dosegnute dostojnosti i autoriteta moći da napreduju u sudskoj hijerarhiji. Takođe, želim da verujem u dan kada će VSS sve napred rečeno obezbeđivati kao svoj najvažniji princip i kada će pomno bdeti da se ni na koji način i od bilo koga ne utiče na nezavisnost i samostalnost sudija i sudova. Time bi zasigurno bili stečeni autoritet, poštovanje i poverenje građana u sudove i sudije i obezbeđena nepristrasna primena zakona", izjavio je sudija Milimir Lukić.



Zakonski okvir postavlja dobar osnov za nezavisnost sudija, s obzirom da, pored zakona, i Ustav garantuje nezavisnost sudija, stalnost njihove funkcije, propisuje postojanje najvišeg suda – Vrhovnog kasacionog suda, način izbora predsednika, propisuje način izbora sudija i njihovog razrešenja i te odredbe Ustava mogu se menjati samo dvotrećinskom većinom u parlamentu uz obavezno potvrđivanje na referendumu glasovima većine izašlih glasača. Ustav takođe zabranjuje uticaj na sudiju i zabranjuje politički delovanje sudija.

Osnovna načela o nezavisnosti sudstva, nezavisnosti i samostalnosti sudija, stalnosti sudijske funkcije koja su proklamovana Ustavom potvrđena su i odredbama Zakona o uređenju sudova i Zakona o sudijama. Jedno od osnovnih načela vršenja sudske vlasti koje Zakon o uređenju sudova propisuje je da sudska vlast pripada sudovima i nezavisna je od zakonodavne i izvršne vlasti, da su sudske odluke obavezne za sve i da ne mogu biti predmet vansudske kontrole. Zabranjeno je korišćenje javnog položaja, sredstava javnog obaveštavanja i bilo koje javno istupanje kojim se neprimereno utiče na tok i ishod sudskog postupka, kao i svaki drugi uticaj na sud i pritisak na učesnike u postupku.

Ustav propisuje da su sudovi samostalni i nezavisni u svom radu¹³. Vrhovni kasacioni sud je najviši sud u Srbiji¹⁴ i predsednika Vrhovnog kasacionog suda bira Skupština Srbije, na predlog Visokog saveta sudstva, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora parlamenta¹⁵.

Ustav propisuje da je sudijska funkcija stalna¹⁶, a izuzetak je da se osoba koja se prvi put bira za sudiju bira se na tri godine. Zakon o sudijama detaljno propisuje izbor sudija - pored opštih uslova i potrebnog radnog iskustva u struci nakon položenog pravosudnog ispita, kao uslov su predviđeni osposobljenost, stručnost i dostojnost¹⁷. Za sve kandidate uzima se u obzir njihova lična i radna biografija.

Sudiji može da prestane sudijska funkcija na njegov zahtev, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga, kao i ako ne bude izabran na stalnu funkciju¹⁸ (za sudije izabrane prvi put na tu funkciju, na period od tri godine). Odluku o prestanku sudijske funkcije donosi Visoki savet sudstva. Protiv te odluke sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu. Odluka Ustavnog suda je konačna.

Zakon o sudijama detaljnije propisuje i proceduru razrešenja, predviđajući da se sudija razrešava kad je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske funkcije, kad nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja. Nestručnim se smatra nedovoljno uspešno vršenje sudijske funkcije, ako sudija dobije ocenu "ne zadovoljava", shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudija. Prema odredbama Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija Disciplinska komisija podnosi VSS predlog za razrešenje sudije kada utvrdi odgovornost sudije za težak disciplinski prekršaj.

Inicijativu za razrešenje sudije može podneti svako lice. Postupak za razrešenje pokreće se predlogom predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda, predsednika Vrhovnog kasacionog suda, organa nadležnih za vrednovanje rada sudije i Disciplinske komisije.

Zakon o sudijama je stalnost sudijske funkcije ugrozio kroz dve prelazne odredbe – prelaznom odredbom Zakona o sudijama iz decembra 2008. godine predviđen je opšti izbor svih sudija, s obzirom da je prethodno usvojen novi Ustav i uspostavljena nova organizacija sudova. Zatim je po izvršenom izboru, novim izmenama Zakona o sudijama

¹³ Ustav Srbije, član 142

¹⁴ Ustav Srbije, član 143

¹⁵ Ustav Srbije, član 144

¹⁶ Ustav Srbije, član 146

¹⁷ Ocenjuju se na osnovu Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova

¹⁸ Ustav Srbije, član 148



iz decembra 2010. godine propisano da će Visoki savet sudstva proverene sve odluke kojim sudije nisu izabrane, ali i odluke po kojima su izabrane sudije u okviru opšteg izbora¹⁹.

Visoki savet sudstva je, prema Ustavu²⁰, nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Visoki savet sudstva ima 11 članova – to su predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar pravde i predsednik Odbora za pravosuđe Skupštine Srbije, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Skupština, u skladu sa zakonom. Od njih osam šest su sudije sa stalnom sudijskom funkcijom, a dvoje “ugledni i istaknuti pravnici sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta”.

Ustavom je propisano i da je sudija u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu, da je saki uticaj sudiju u vršenju sudijske funkcije zabranjen, te da je zabranjeno političko delovanje sudija. Sudija je dužan da u svakoj prilici održi poverenje u svoju nezavisnost i nepristrasnost. Zakonima koji regulišu sudske postupke (Zakon o parničnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o upravnom postupku) regulisani su razlozi za izuzeće sudija i nepoštovanje tih odredaba predstavlja bitnu povredu postupka. Sudija je dužan da se uzdrži od suđenja u postupcima u kojima postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Etički kodeks propisuje da sumnju u nepristrasnost sudije naročito podstiču porodične, prijateljske, poslovne, socijalne i slične veze sa strankama i njihovim zastupnicima. Povreda načela nepristrasnosti i nezavisnosti predstavlja jedan od disciplinskih prekršaja.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da je funkcioner dužan da o nedozvoljenom uticaju kome je izložen u vršenju javne funkcije, odmah obavesti Agenciju a ona obaveštava nadležni organ o navodima funkcionera, radi pokretanja disciplinskog, prekršajnog i krivičnog postupka²¹.

Sudijama je dozvoljeno pravo na udruživanje u cilju zaštite interesa i očuvanja samostalnosti i nezavisnosti sudijske funkcije²². U Srbiji od 1997 godine, postoji i radi Društvo sudija Srbije²³ koje u svom sastavu ima oko 1.800 članova, od ukupnog broja od 2.400 sudija.

Praksa

Sudstvo je u radu izloženo jakom pritisku Vlade i predstavnika političkih stranaka, a taj pritisak je bio posebno snažan u procesu opšteg izbora sudija. Prema oceni sudija, Zakonom o sudijama, odnosno njegovim izmenama, ugrožena su načela nezavisnosti, tako da nezavisnost zavisi isključivo od ličnosti sudije.

Evropska komisija u izveštaju o napretku Srbije u 2010. godini²⁴ ukazala je na reizbor kao problem koji izaziva ozbiljnu zabrinutost, ukazujući da je proces izvršen na netransparentan način, a da objektivni kriterijumi, sastavljeni u saradnji sa Venecijanskom komisijom, nisu primenjivani.

¹⁹ Izmene i dopune Zakona o sudijama, član 5 i 6

²⁰ član 153

²¹ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 37

²² Zakon o sudijama, član 7

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

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



Iako sudija zbog odluka koje donosi ne bi smeo da snosi štetne posledice, u praksi se dešava da odluka koja nije po volji dela javnosti ili političkih stranaka ili drugih centara moći izaziva neprimerenu hajku na sudije i može rezultirati iniciranjem postupka za razrešenje i pre donošenja drugostepene odluke, što je dodatni pritisak na sudije u drugostepenom sudu.

Karakterističan primer pritiska državnih organa, ali i organa sudske vlasti na sudove je dopis iz aprila 2009. godine, u periodu pred opšti izbor sudija, koji je Ministarstvo ekonomije preko Ministarstva pravde prosledilo predsednici Vrhovnog suda Srbije, a ona ga potom poslala svim Okružnim sudovima u Srbiji. U dopisu se tražilo od sudova da se zastane sa suđenjima i izvršenjima odluka u radnim sporovima.

Državni sekretar u Ministarstvu ekonomije Nebojša Ćirić tvrdio je da je ministarstvo bilo "primorano na ovakav postupak, kako bi očuvali radna mesta i proizvodnju u brojnim preduzećima" jer bi prinudna izvršenja po osnovu obaveza na ime zaostalih plata i drugih davanja iz radnog odnosa mogla da dovedu do zasutavljanja procesa proizvodnje i gubitka postojećih radnih mesta. Zbog toga je on od državnog sekretara Ministarstva pravde Slobodana Homena tražio da preporuči sudovima da u 2009. godini zastanu sa postupanjima u takvim predmetima. Homen je dopis prosledio vršiocu dužnosti predsednika Vrhovnog suda Srbije Nati Mesarović²⁵, koja je za vršioca dužnosti izabrana tri nedelje pre toga. Ona ga je preosledila svim okružnim sudovima, a slučaj je dospelo u javnost kada je predsednik jednog Okružnog suda obavestio Vrhovni sud da je dobio dopis ali da ga neće proslediti opštinskim sudovima. Potom je kolegijum Vrhovnog suda zauzeo stav da će sudije u radnim, kao i u svim drugim postupcima, odluke donositi na osnovu Ustava i zakona i podsetio da je sudska vlast nezavisna, odvojena u obavljanju svojih nadležnosti od druge dve grane vlasti, samostalna i nepristrasna.

U aprilu 2010. godine Ministarstvo pravde iniciralo je postupak za razrešenje sudije koja je odbacila optužnicu koja je teretila huligane da su sa tribina pretili novinarki, autoru priloga o huliganima. U Društvu sudija Srbije tvrde da je optužnica odbačena jer je tužilaštvo podiglo lošu optužnicu. Postupak za razrešenje iniciran je pre donošenja drugostepene odluke, a državni sekretar Slobodan Homen izjavio je da Visoki savet sudstva na čelu sa Natom Mesarović mora što pre da donese odluku po inicijativi za razrešenje „jer se samo efikasnim i brzim postupanjem šalje poruka da ta inicijativa nije pritisak izvršne vlasti na sudsku, već da postoje činjenice koje ukazuju na konkretno kršenje zakona konkretnog sudije”. On je izjavio i da odluka sudije može biti "predmet postupanja Republičkog javnog tužioca", odnosno da može biti krivično gonjena ako VSS utvrdi da je bilo nezakonitog postupanja.

Na političke pritiske nije reagovao VSS niti Vrhovni kasacioni sud, a oglašila se predsednica Apelacionog suda u Beogradu koja je saopštila da je nedopustivo da se odbacivanje optužnice komentariše na nacin kojim se ugrozava nezavisnost i nepristrasnost suda i poziva na disciplinsku odgovornost i razrešenje sudije zbog odluke koju je doneo u prvom stepenu.

"Ovoj zemlji nisu potrebne sudije koje će suditi u strahu od organa van sudske vlasti. Takve sudije su veća šteta za svaku državu od bilo kog nestručnog sudije. Nestručnost, ako postoji, ispravlja se lako, ali strah traje dugo, širi se i ugrožava pravnu sigurnost i jednakost svih građana pred zakonom... Ustavom i Zakonom tačno su predviđeni i razlozi za disciplinsku odgovornost i

²⁵ Nata Mesarovich je osam meseci kasnije izabrana za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i bila je na čelu Visokog saveta sudstva koji je sproveo opšti izbor sudija



razrešenje sudije, što svakako ne mogu biti nezadovoljstvo stranaka ili predstavnika izvršne vlasti", navela je predsednica Apelacionog suda Radmila Dragičević Dičić.

Karakterističan je i postupak za razrešenje sudije iz Požarevca koja je sudila Marku Miloševiću. Inicijativu je disciplinskom tužiocu podnela stranka u postupku (iako je u javnosti predstavljano da je podnelo ministarstvo pravde). Slučaj je tokom 2012. još bio u radu pred disciplinskim organima VSS, ali je nezvanično tumačeno da nema osnova za odgovornost sudije jer je ona na vreme zakazivala ročišta, dok su probleme pravili učesnici postupka. Međutim, dok je trajala haranmga protiv sudije, ona je davala izjave za medije, pa je v.f. predsednika suda podneo i disciplinsku prijavu zbog komentrisanja postupka.

Prema podacima iz prethodnih godina, u 2007 godini dvoje sudija podnelo je zahtev za razrešenje sudijske dužnosti, tokom 2008 godine šezdeset sudija razrešeno je na lični zahtev, jedan sudija razrešen je dužnosti zbog osude za krivično delo, jedan zbog nesavesnog vršenja dužnosti i jedan zbog osude na kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske dužnosti. 2009. godine na lični zahtev razrešeno je četvoro sudija, dok je zbog osude na kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim sudijske dužnosti razrešen jedan sudija. Takođe, jedan sudija je razrešen zbog osude na krivično delo. Tokom 2010 godine dužnost je na lični zahev prestala za trinaest sudija.

Disciplinski tužilac VSS imenovan je u decembru 2010. godine, kada je izabrana i disciplinska komisija.

Zakon o sudijama i Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija predviđaju da bilo ko može da podnese disciplinsku prijavu protiv sudije disciplinskom tužiocu. Tužilac razmatra prijavu, odbacuje je ili podnosi Disciplinskoj komisiji predlog za vođenje disciplinskog postupka ako smatra da postoji osnovana sumnja da je učinjen disciplinski prekršaj. Komisija može odbaciti predlog ili ga usvojiti i izreći sankciju. Ako je reč o teškom prekršaju, Disciplinska komisija može Visokom savet sudstva predložiti razrešenje sudije.

U 2011. godini Disciplinskom tužiocu Visogog saveta sudstva podneto je 168 disciplinskih prijava. Podnosioci takvih prijava protiv sudija su u gotovo svim slučajevima bile stranke nezadovoljne ishodom spora i suđenja. Tako je tokom prethodne godine disciplinski tužilac samo u jednom slučaju predložio disciplinskoj komisiji pokretanje postupka. Taj slučaj rešen je u 2012. godini razrešenjem sudije²⁶.

U 2012. godini je došlo do značajnog povećanja broja disciplinskih prijava (u prvih osam meseci je podneto oko 200 prijava, više nego u celoj prošlog godini). Među njima je bilo desetak slučajeva u kojima su vršioci funkcije predsednika sudova ili javni tužioci podnosili disciplinske prijave protiv sudija. Pet slučajeva je okončano tako što su podneti predlozi disciplinskoj komisiji a komisija je donela prvostepene mere. U radu kod Disciplinskog tužioca (i zamenika) je još pet predmeta koji su podneli vršioci funkcije predsednika sudova ili tužioci.

Razlog za mali broj prijava protiv sudija koje podnose predsednici sudova, prema navodima pojedinih sudija i zvaničnika Društva sudija, jeste to što oni ne žele da se zameraju kolegama, odnosno činjenica da će se nakon prestanka vršenja funkcije predsednika suda vratiti da rade sa sudijama protiv kojih bi trebalo da podnesu prijavu (osim ako ovaj bude razrešen), i da će međuljuskni odnosi biti pokvareni zbog prijave. Pored toga, kako tvrde u Društvu sudija, vršioci funkcija predsednika suda su svesni da veliki broj sudija ima „političku pozadinu“. Budući da vršioci funkcija mogu u bilo kojem trenutku biti smenjeni, oni ne žele da ugrožavaju svoje pozicije podnošenjem prijava. S druge strane, sami vršioci funkcija predsednika suda tvrde da ne postoje politički razlozi za oklevanje, već da nema subjektivne odgovornosti sudija, da je reč o manjim propustima i da bi oni podnosili prijave kad bi bilo većih prekršaja.

„V.f. stanje“ u pravosuđu traje već tri godine, a rok da se izaberu predsednici svih sudova u Srbiji bio je 31. mart 2010. godine. Poslednje odlaganje, iz septembra 2012. godine, izvršeno je na predlog ministra Nikole Selakovića.

²⁶ Reč je o sudiji Apelacionog suda koja je kasnila osam godina sa izradom presude.



Kao razlog je navedeno da treba sačekati izbor svih neizabраниh sudija čije žalbe budu usvojene pred Ustavnim sudom, kako bi i oni mogli da se prijave na oglas za izbor predsednika sudova i dok se ne uspostavi nova mreža sudova. Krajem 2012. pojavio se i novi argument – čeka se nova mreža sudova, odnosno da radna grupa Ministarstva pravde završi predlog izmene Zakona o sedištim sudova.

Zakon o sudijama i Ustav Srbije izričito zabranjuju sudijama članstvo u političkim partijama, političko delovanje na drugi način, kao i bavljenje bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom. Sredinom avgusta 2010 godine tada opoziciona Srpska napredna stranka²⁷ tvrdila je da se 500 neizabраниh sudija učlanilo u tu partiju. Taj podatak nije potvrđen, a pred novinarima se pojavilo četvoro neizabраниh sudija koji su postali članovi stranke. Oni su tvrdili da nisu reizabrani jer nisu bili „po volji“ vrhu pravosuđa ili lokalnim vlastima i vladajućim partijama.

Sudije u Srbiji imaju jedno profesionalno udruženje – Društvo sudija Srbije, koje zastupa interese sudija i posebno je aktivno u zaštiti prava sudija koje nisu reizabrane u procesu opštreg izbora.

Tužilaštvo i MUP – propisi

Javno tužilaštvo je po Ustavu Srbije samostalan državni organ. Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština. Republički javni tužilac bira se na period od šest godina i može biti ponovo biran. Republičkom javnom tužiocu prestaje funkcija ako ne bude ponovo izabran, kada sam to zatraži, nastupanjem zakonom propisanih uslova ili razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga.

Odluku o prestanku funkcije Republičkom javnom tužiocu donosi Narodna skupština, u skladu sa zakonom, pri čemu odluku o razrešenju donosi na predlog Vlade.

I javne tužioce bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Mandat javnog tužioca traje šest godina i može biti ponovo biran. Zamenik javnog tužioca zamenjuje javnog tužioca pri vršenju tužilačke funkcije i dužan je da postupa po njegovim uputstvima. Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca, bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju. Mandat zameniku javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine. Državno veće tužilaca bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije. Državno veće tužilaca odlučuje i o napredovanju zamenika tužilaca, odnosno o njihovom izboru u više javno tužilaštvo.

Republički javni tužilac odgovoran je za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Narodnoj skupštini. Javni tužioći odgovaraju za rad javnog tužilaštva i za svoj rad Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužioći i neposredno višem javnom tužiocu. Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu.

Odluku o prestanku funkcije zamenika javnog tužioca donosi Državno veće tužilaca. Protiv odluke o prestanku funkcije javni tužilac i zamenik javnog tužioca mogu uložiti žalbu Ustavnom sudu. Izjavljena žalba isključuje pravo na podnošenje ustavne žalbe.

Državno veće tužilaca je samostalan organ koji bi trebalo da obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca u skladu sa Ustavom. Državno veće tužilaca ima 11 članova.

U sastav Državnog veća tužilaca ulaze Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, kao članovi po položaju i osam izbornih članova koje bira Narodna skupština, u skladu sa zakonom. Izborne članove čine šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan sa teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnik sa najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta.

Mandat članova Državnog veća tužilaca traje pet godina, osim za članove po položaju.

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



Državno veće tužilaca oglašava izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i prijave se podnose Državnom veću tužilaca u roku od petnaest dana od dana objavljivanja oglasa, a zatim pribavlja podatke i mišljenja o stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata, kao i podatke i mišljenja od organa i organizacija u kojima je kandidat radio u pravnoj struci. Pri predlaganju i izboru kandidata za javnotužilačku funkciju Državno veće tužilaca uzima u obzir stručnost, osposobljenost i dostojnost shodno odredbama Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije.

U okviru svojih nadležnosti predviđenih zakonom Državno veće tužilaca utvrđuje listu kandidata za izbor Republičkog javnog tužioca i javnih tužilaca koji dostavlja Vladi koja predlaže jednog ili više kandidata za izbor na funkciju javnog tužioca. Takođe, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor za zamenika javnog tužioca i bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije zamenika javnog tužioca.

Svaki predlog, odnosno odluka o izboru koje donosi Državno veće tužilaca mora biti obrazložena²⁸.

Kao uslov za unapređivanje nosilaca javnotužilačke funkcije osnovni kriterijum je vrednovanje rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, koji se izražava ocenom koja se upisuje u lični list javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca²⁹. Javni tužilac vrednuje rad zamenika javnog tužioca uz pribavljeno mišljenje kolegijuma javnog tužilaštva, a vrednovanje rada javnog tužioca vrši neposredno viši javni tužilac, uz pribavljeno mišljenje kolegijuma neposredno višeg javnog tužilaštva.

Direkcijom policije rukovodi direktor policije, koga postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra, pa njima i odgovara za svoj i rad Direkcije. Organizacionim jedinicama u sedištu i područnim policijskim upravama rukovode načelnici uprava, a policijskim stanicama - komandiri.

Zakon o policiji propisuje imenovanje direktora od strane vlade nakon sprovedenog konkursa (a na osnovu Direktive o načinu utvrđivanja ispunjenosti uslova za izbor kandidata za direktora policije), dok se interna postavljenja i napredovanje vrše u skladu sa Zakonom o policiji³⁰ i Zakonom o državnim službenicima, koji propisuje redovno ocenjivanje. Rad zaposlenih ocenjuje rukovodilac organizacione jedinice, a rad rukovodilaca organizacionih jedinica ocenjuje direktor policije, odnosno funkcioner u čijoj nadležnosti je obavljanje određenih poslova i zadataka ili policijski službenik koga oni ovlaste.

Moguće je i vanredno napredovanje u policiji³¹. Naime, zaposleni čiji je rad u poslednje dve godine ocenjen najvišom pozitivnom ocenom, a u zvanju koje ima je proveo najmanje polovinu vremena predviđenog za sticanje neposredno višeg zvanja može prevremeno steći više zvanje.

U Službi za borbu protiv organizovanog kriminala imenovanja se vrše uz prethodno pribavljenu saglasnost Tužilaštva za organizovani kriminal.

Zakon o javnom tužilaštvu propisuje da je javni tužilac i zamenik javnog tužioca samostalan u vršenju svojih ovlašćenja. Zabranjen je svaki uticaj na rad javnog tužilaštva i na postupanje u predmetima od strane izvršne i zakonodavne vlasti, korišćenjem javnog položaja, sredstava javnog informisanja ili na bilo koji drugi način kojim može da se ugrozi samostalnost u radu javnog tužilaštva³².

²⁸ Zakon o javnom tužilaštvu, član 78-83

²⁹ DVT treba da usvoji Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada JT i zamenika JT. Nacrt je uradilo Udruženje javnih tužilaca

³⁰ Zakon o policiji, član 112, 116

³¹ Zakon o policiji, član 127

³² Zakon o javnom tužilaštvu, član 5.



Neposredno viši javni tužilac može izdati nižem javnom tužiocu obavezno uputstvo za postupanje u pojedinim predmetima kada postoji sumnja u efikasnost i zakonitost njegovog postupanja, a Republički javni tužilac svakom javnom tužiocu. Obavezno uputstvo izdaje se u pismenoj formi i mora sadržati razlog i obrazloženje za njegovo izdavanje.

Niži javni tužilac koji smatra da je obavezno uputstvo nezakonito i neosnovano može izjaviti prigovor sa obrazloženjem Republičkom javnom tužiocu u roku od osam dana od dana prijema uputstva³³.

Niko izvan javnog tužilaštva nema pravo da određuje poslove javnom tužiocu i zameniku javnog tužioca, niti da utiče na odlučivanje u predmetima. Javni tužilac i zamenik javnog tužioca svoje odluke moraju da obrazlažu samo nadležnom javnom tužiocu³⁴.

Tužioci u Srbiji obavezni su da ulože žalbu na svaku oslobađajuću presudu, a u slučaju da zamenik tužioca smatra da nema mesta žalbi, dužan je da sačini službenu belešku u kojoj će detaljno obrazložiti tu odluku, donetu uz saglasnost javnog tužioca³⁵.

Praksa

Dok se tužiocima po zakonu garantuje samostalnost, mogućnost spoljašnjeg i unutrašnjeg uticaja izaziva zabrinutost. Prijavljeno je da su tužioci podvrgnuti obaveznim uputstvima od strane nadređenih o bilo kom aspektu koji se tiče predmeta, a često su izražavane sumnja da postoji uticaj od strane političkih vlasti na predmete visokog profila. Političke vlasti su viđene kao neko ko ima suviše uticaja na proces izbora tužilaca i članova DVT-a, umanjujući njegovu ulogu kao nezavisnog tela koje upravlja javnim tužilaštvom³⁶.

Tokom reizbora 2009. godine 220 tužilaca odnosno zamenika tužilaca kojima je funkcija trebalo da bude trajna, razrešeno je, odnosno nisu reizabrani, čime im je de fakto prestala funkcija. Odluke Državnog veća tužilaca na osnovu kojih su prestale funkcije nisu sadržale pojedinačna objašnjenja³⁷. Nakon što je Ustavni sud počeo da razmatra žalbe neizabranih, izmenama zakona je odlučivanje o žalbama prebačeno na Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. DVT je tokom 2011. usvojilo prigovore 29 tužilaca, ali je Ustavni sud odlukama iz jula 2012. godine na posao vratio još 122 tužilaca.

I sam ustavni i zakonski model izbora tužilaca i zamenika predmet je osporavanja. Tako je zamenik RJT i predsednik Udruženja tužilaca Goran Ilić ukazivao da je samostalnost tužilaštva vitalno ugrožena ustavnim rešenjem po kome javne tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština, kao i činjenicom da članove Državnog veća tužilaca bira Narodna skupština, čime je tužilaštvo „potčinjeno izvršnoj vlasti“.

„V.d. stanje“ koje se kao posebni oblik pritiska, održava u pravosuđu, traje i u policiji. Direktor policije je istekao mandat u junu 2011. godine, a konkurs za izbor novog direktora tada nije raspisan, zbog neslaganja unutar vladajuće koalicije, odnosno Demokratske stranke iz koje je bio premijer i Socijalističke partije Srbije iz koje je bio zamenik premijera i ministar unutrašnjih poslova. Zbog toga je vlada odlučila da direktor policije ostane na funkciji kao vršilac dužnosti, a to stanje traje i dalje. U međuvremenu je konkurs raspisan, mediji su se bavili nagađanjima koji kandidat ima najveće izgleda da bude izabran na osnovu partijske bliskosti, a jedan kandidat je uhapšen zbog sumnje da je primio mito, posle čega je štrajkovao glađu tvrdeći da mu je ceo slučaj namešten upravo zbog kandidature.

³³ Zakon o javnom tužilaštvu, član 18

³⁴ Zakon o javnom tužilaštvu, član 45

³⁵ Obavezujuće uputstvo Republičkog javnog tužioca iz maja 2009. godine

³⁶ Nalazi Američkog udruženja pravnika Inicijativa za vladavinu prava

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

³⁷ Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobodu (MEDEL):

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



Neki od najvećih gradova u Srbiji godinama nemaju postavljenog načelnika policije (Niš, Novi Sad) jer je ministar odbijao da potpiše odluke o postavljenju koje predlaže direktor policije. Ministar, naime, ne može samostalno da odluči o postavljenju, čime je sprečeno direktno političko mešanje i napredovanje „političkih kadrova”, ali je zbog političkog neslaganja održavano vd stanje koje ne pogoduje borbi protiv kriminala.

Postoje ocene da je u tužilaštvu veliki broj stručnih i sposobnih, iako je, posebno u manjim gradovima, veći problem nestručnost nego korupcija, ali da je izvesno da je deo najviših rukovodilaca postavljen politički. Zbog toga u istragama ima političkog uplitanja - policija i tužilaštvo započnu rad na predmetima, ali potom budu zaustavljeni – i nije im dozvoljeno da procesuiraju u politički osetljivim primerima. Kao dokaz za takvo stanje ukazuje se da je posle promene vlasti 2012. godine odjednom otvoren veliki broj predmeta (iz paketa „spornih privatizacija”), što svedoči da su se istražni organi već bavili tim slučajevima ali da se nije ulazilo u procesuiranje zbog nedostatka političke volje.

Jedan od primera „zakasnele” reakcije jeste slučaj pronevera u javnom preduzeću Kolubara. U medijima se sredinom 2009. godina pojavila priča da je angažovanjem mašina privatnih vlasnika, uz naknadu, uz „napumpane” cene naneta ogromna šteta budžetu³⁸.

Mesec dana kasnije Republičko tužilaštvo je saopštilo da je dobro poznato sa tim slučajem i da već duže vreme ispituje navode³⁹.

Gotovo dve godine kasnije, u januaru 2011. godine beogradska TV stanica objavila je serijal o zloupotrebama⁴⁰, a nakon emitovanja TV emisije uhapšen je bivši direktor Kolubare. Optužnica je podignuta u januaru 2012. godine, a suđenje još nije počelo⁴¹.

Izbegavanje tužilaca da istražuju osobe bliske i povezane sa partijama na vlasti nije nužno posledica direktnog političkog pritiska već i „autocenzure” koja se razvila tokom godina političkog pritiska. Reizbor iz 2009. godine poslao je poruku da karijera tužilaca zavisi od politike, i to je razlog koji neretko tužioce i zamenike odvraća od krivičnog progona ljudi sa političkom zaštitom⁴². I političari i javnost su svesni toga, pa političari kada žele da naglase da su zaista odlučni da se bore protiv korupcije najčešće šalju političke poruke da „niko, bez obzira na stranačku pripadnost, neće biti zaštićen”⁴³.

Zabrinjavajuće je i da tužioci preuzimaju više odgovornosti prema novom ZKP-u⁴⁴, s obzirom da tužilačka struktura ostaje rigidno hijerarhijska. Prijavljeno je da je postojao tako visok nivo profesionalne nesigurnosti među tužiocima u proteklim godinama, naročito zbog postupka reizbora i preispitivanja odluka o reizboru, da postoji percepcija da tužioci donose odluke u poziciji u kojoj strahuju od internih i eksternih posledica. Primećeno je da je verovatnije postojanje situacije u kojoj javno tužilaštvo može biti pod uticajem sopstvene percepcije onoga što od njih žele pojedinci koji poseduju političku moć, a naročito onoga što mediji izveštavaju. Ovde treba imati u vidu da je veliki broj medija kontrolisan od strane političkih partija. Tužioci, čak i na najnižem nivou, često moraju tražiti uputstva od viših tužilaca u hijerarhiji o bilo kojoj krivičnoj stvari koja je makar posredno povezana sa korupcijom. I dok su samo pisana uputstva dozvoljena, usmena uputstva su više pravilo nego izuzetak, čime se na neki način stvaraju paralelne linije zvanične i nezvanične komunikacije u pogledu velikog broja važnih odluka koje tužioci donose: da li uopšte goniti, kako kvalifikovati delo, koga goniti, kada pokrenuti postupak,

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

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

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

⁴¹ U međuvremenu je počelo suđenje bivšem direktoru po drugoj optužnici, za malverzacije sa otpadnim gvožđem

⁴² Intervju sa zamenikom RJT i predsednikom UJT Goranom Ilićem

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

⁴⁴ Novi ZKP predviđa uvođenje „tužilačke istrage“.



da li tražiti pritvor, da li pokrenuti neki skraćeni vid postupka ili odložiti gonjenje ili zaključiti sporazum o priznanju krivice, kao i odluke u pogledu žalbi na presude ili rešenja⁴⁵

U radu na istragama policija pokušava da izbegne manipulaciju i mešanje u predmete tako što će u ranoj fazi predkrivičnog postupka uključiti tužioca i istražnog sudiju. Na taj način umanjena je mogućnost u mešanje u rad policije jer tužioci na svaka tri meseca traže izveštaj šta je urađeno u predmetu, odnosno predmet je moguće politički zaustaviti samo uz istovremeni pritisak i na policiju i tužilaštvo. Tu ocenu da policija, povezivanjem sa tužilaštvom, pokušava da pobegne od uticaja politike, potvrđuju i tvrdnje pojedinih visokih zvaničnika tužilaštva da, uz sve probleme sa političkim pristiscima na tužilaštvo, veći problemi postoje u policiji. Kada iz policije stigne krivična prijava, ona se u tužilaštvu procesuiru, ali je problem da nema krivičnih prijava protiv ljudi koji su povezani sa vlastima.

I pored toga što postoji široko rasprostranjeno uverenje o političkim pritiscima na pravosuđe, tužilaštvo i policiju, nije bilo istraga o tim pritiscima. Dešavalo se suprotno – da svi koji su imali vezu sa pojedinim predmetima u toku reizbora nisu izabrani ili svi koji su radili na nekom predmetu, za koji su bili zainteresovani predstavnici vlasti, su napredovali⁴⁶.

Transparentnost rada i odgovornost, kao mehanizam u borbi protiv korupcije unutar pravosuđa i policije

Zakoni propisuju javnost u radu pravosuđa, presude i sudski spisi su dostupni javnosti, sudije su obavezni da prijave imovinu i deo te prijave je javan, a Visoki savet sudstva dužan je da redovno obaveštava javnost o svom radu i podnosi godišnji izveštaj o radu.

Zakon propisuje da sednice VSS mogu biti otvorene za javnost, ali je Poslovnikom VSS propisao da su sednice zatvorene za javnost i da zapisnik sa sednice Saveta po pravilu nije dostupan javnosti, ali da VSS može odlučiti da zapisnik ili određeni delovi zapisnika budu dostupni javnosti⁴⁷.

Javnost rada Saveta ostvaruje se objavljivanjem opštih akata Službenom glasniku, održavanjem konferencija za novinare, izdavanjem saopštenja za javnost i objavljivanjem na internet stranici Saveta.

Visoki savet sudstva u obavezi je da jednom godišnje, podnosi izveštaj o svom radu Skupštini Srbije. VSS usvaja izveštaj za prethodnu godinu do 1. marta tekuće godine, objavljuje ga na internet sajtu i predstavlja javnosti na godišnjoj konferenciji za novinare⁴⁸.

Zakonom⁴⁹ je predviđena javnost sudskog postupka, osim u slučajevima koji su izričito navedeni zakonom kada se štiti neki privatni ili javni interes. Prema Zakoniku o krivičnom postupku, svakom ko ima opravdani interes može se dozvoliti razmatranje, prepisivanje, kopiranje ili snimanje pojedinih krivičnih spisa, osim onih koji imaju oznaku "službena tajna – strogo poverljivo".

Sudije i tužioci su obavezni da na osnovu Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agenciji prijavi imovinu i prihode 30 dana od dana kada su izabrani na tu funkciju. Takođe, u obavezi su da godišnje prijave promene u odnosu na podatke iz prethodnog perioda, a obavezu prijavljivanja imaju i dve godine po prestanku funkcije.

⁴⁵ Nalazi iz Indeksa reforme tužilaštva za Srbiju

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

⁴⁶ Predmeti „Jataci“ i „Milan Obradović“

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/382621/Reizbor+odlo%C5%BEio+su%C4%91enje+jatacima.html>

⁴⁷ Poslovnik VSS, član 29

⁴⁸ Zakon o VSS; član 19 Poslovnik o radu VSS, član 37

⁴⁹ Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o parničnom postupku



Poslovnik VSS propisao je da su sednice VSS zatvorene i da zapisnik sa sednica nije dostupan javnosti. Visoki savet sudstva načelno obaveštava javnost o svojim aktivnostim preko sajta i saopštenja.

Na web portalu sudova⁵⁰ moguće je pratiti status svih predmeta u osnovnim i višim sudovima i u privrednim sudovima u Srbiji. Portal je moguće pretraživati po sudovima, sudijama, imenima učesnika procesa, delovodnom broju.

Visoki savet sudstva na sajtu ima informator iz maja 2011. godine. Takođe, na sajtu Visokog saveta sudstva mogu se pronaći izveštaji o radu sudova u Srbiji, za period od 1. januara do 30. juna 2010. godine i godišnji izveštaj o radu VSS za 2009. godinu.

Zakon propisuje i da je rad javnog tužioca i zamenika javnog tužioca javan, osim ako zakonom nije drugačije propisano.

Zakon o policiji propisuje da je policija dužna da objektivno informiše javnost o svojim aktivnostima, ne otkrivajući poverljive informacije. U odnosima sa sredstvima javnog informisanja policija postupa u skladu sa zakonom i prema profesionalnim smernicama koje uputstvom daje ministar.

Ministarstvo unutrašnjih poslova ima Biro za odnose sa javnošću preko kojeg se izdaju saopštenja za javnost i organizuju kontakti zvaničnika MUP-a sa medijima. Pripadnicima MUP-a nije dozvoljeno da daju izjave za medije ukoliko mediji nisu pribavili saglasnost preko Biroa. Policijske upave imaju portparole preko kojih se objavljuju saopštenja i ostvaruje kontakt medija sa lokalnim policijskim zvaničnicima.

Unutar MUP-a tok informacija je organizovan tako da se one dostavljaju Birou, uz naznaku da li postoji saglasnost tužilaštva i istražnog sudijske za objavljivanje pojedinih podataka.

Tužilaštvo sa javnošću komunicira isključivo preko portparola Republičkog javnog tužilaštva.

Postoji jaka tenzija i visok nivo frustracije između medija i javnog tužilaštva. Politika tužilaštva je dosta zatvorena i hijerarhijska, s obzirom da postoji samo jedan portparol za celokupno javno tužilaštvo, koje se nalazi pri RJT-u u Beogradu, i jedan portparol za tužilaštvo za ratne zločine. Da bi tužioci imali bilo kakav kontakt sa medijima, oni ili moraju da dobiju odobrenje od portparola ili da predaju njemu nadležnost da se bavi tim pitanjem. Postoji malo zakonskih ili regulatornih smernica o tipu informacija u krivičnim predmetima koje mogu biti dostupne medijima i u kom stadijumu. Postoji utisak da javnom tužiocu nedostaje proaktivnost u ekspeditivnom dostavljanju informacija medijima čak i u slučajevima u kojima postoji veliko interesovanje javnosti. Ovaj nedostatak proaktivnosti u kombinaciji sa strogom hijerarhijom, na kraju onemogućava društvo da ima tačne i blagovremene informacije.

Neke od standarda je svojim odlukama uspostavio Poverenik za FOI odlukom da su tužioci dužni da dostave tražiocu i interne akte i odluke, a ako su sadržani poverljivi ili operativni podaci bez dokaza, te podatke treba ukloniti iz informacije. Zauzet je stav i da tužilaštvo treba da dostavi obrazloženja odluka o odbacivanju krivičnih prijavi ili odustajanju od krivičnog gonjenja. U praksi se to uglavnom poštuje, ali ne uvek.

Internet stranica Republičkog javnog tužilaštva sadrži statistiku i podatke zaključno sa 2007. godini, a informator o radu nije ažuriran 14 meseci.

Policija objavljuje podatke o hapšenjima u formi saopštenja, kao i statističke podatke o aktivnostima MUP-a. Policija, međutim, ne obaveštava građane o postupanju sa prijavama, odnosno pritužbama. Strateška obaveštajna

⁵⁰ www.portal.sud.rs



analiza o korupciji Sektora unutrašnje kontrole policije navodi podatke, na osnovu anketiranja 2.224 građana da oni koji su se sretali sa korupcijom u policiji i to prijavili u ogromnom procentu ne znaju šta se nakon njihove prijave desilo.

Naime, 13 odsto građana navodi da su im policijski službenici tražili mito, od onih kojima je traženo mito, oko 30 odsto je to prijavilo policiji, a 25 odsto je odmah dalo mito, ostali su prijavljivali poznanicima koji rade u MUPu ili novinarima

Problem da od onih koji su prijavili, ogromna većina ne zna da li je postupano ili tvrdi da nije postupano (37,5 odnosno 47,5 odsto) Tako i Sektor zaključuje da je malo uvida u postupke MUP-a: „Građani ne znaju šta se desilo sa prijavom niti su obavješteni o postupanju. Neophodno je obezbediti povratnu informaciju o postupanju po njihovim prijavama o korupciji odnosno treba ih blagovremeno informisati o tome šta je urađeno i preduzeto protiv policijskog službenika koga su prijavili za korupciju, uz navođenje razloga za preduzete mere”.

Istom anketom obuhvaćeno je 10.128 pripadnika policije i 13,5 odsto anketiranih zna da je kolega primio mito, ali od njih 1367 koji su imali saznanja, čak 77 odsto nije preduzelo ništa, 11,7 odsto je prijavilo starešini, 3,9 odsto kriminalističkoj policiji, a 7.5 odsto je razgovaralo sa tim kolegom.

Odgovornost

Sudije su u obavezi da obrazlažu svojih odluke tako što se navodi svaki izvedeni dokaz u toku glavnog postupka, prenose mišljenja stranaka u postupku o dokazu i na kraju se iznosi mišljenje sudije i koji su razlozi zbog čega jeste ili nije prihvatio određeno mišljenje/dokaz i na koji način je doneo zaključak o određenom izvedenom dokazu, tj da li ga je prihvatio ili nije. Presuda bez obrazloženja je nezakonita i to je razlog za njeno ukidanje u žalbenom postupku pred višim sudom.

Žalba na rad sudije može se uputiti disciplinskoj komisiji koju je osnovao Visoki savet sudstva⁵¹, direktno Visokom savetu sudstva ili preko predsednika suda. Disciplinski prekršaj⁵² je nesavesno vršenje sudijske funkcije ili ponašanje sudije nedostojno sudijske funkcije, a sankcije mogu biti javna opomena, umanj enje plate do 50% do jedne godine i zabrana napredovanja u trajanju do tri godine. Za teži disciplinski prekršaj⁵³ pokreće se postupak za razrešenje.

Imunitet sudija odnosi se na odgovornost za izraženo mišljenje i glasanje prilikom donošenja sudijske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije. S obzirom na to da je korupcija inkriminisana kroz različita krivična dela u tom smislu sudija nije zaštićen imunitetom.

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

⁵² Prekršajem se, pored ostalog, smatra povreda načela nepristrasnosti, propuštanje sudije da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za izuzeće, odnosno isključenje, neopravdano kašnjenje u izradi odluka, neopravdano odugovlačenje postupka, prihvatanje poklona suprotno propisima koji regulišu sukob interesa, upuštanje sudije u neprimerene odnose sa strankama ili njihovim pravnim zastupnicima u postupku koji vodi, obavljanje aktivnosti koje su zakonom određene kao nespojive sa sudijskom funkcijom, kršenje odredaba Etičkog kodeksa u većoj meri.

⁵³ Teži disciplinski prekršaj je ukoliko je zbog učinjenog prekršaja došlo do ozbiljnog poremećaja u vršenju sudske vlasti ili obavljanja radnih zadataka u sudu ili do teškog narušavanja ugleda i poverenja javnosti u sudstvo, a naročito zastarevanja predmeta i ako je nastupila veća šteta u imovini stranke u postupku, kao i u slučaju tri puta ponovljenog disciplinskog prekršaja.



Za štetu koju sudija ili tužilac prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom odgovara Republika Srbija. Kad je konačnom odlukom Ustavnog suda, pravnosnažnom sudskom odlukom, odnosno poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim organom, utvrđeno da je šteta prouzrokovana namerno ili krajnjom nepažnjom Republika Srbija može tražiti od sudije odnosno tužioca naknadu isplaćenog iznosa.

O postojanju uslova za naknadu odlučuje Visoki savet sudstva, odnosno DVT, na zahtev ministarstva nadležnog za pravosuđe.

Učesnici u sudskom postupku imaju pravo pritužbe na rad sudija kad smatraju da postoji bilo kakav nedozvoljen uticaj na tok i ishod postupka. O pritužbama odlučuju predsednici sudova.

Sistem pritužbi služi isključivo za rešavanje pojedinačnih problema sa kojima se stranke susreću – one su sredstvo da se izdejstvuje zakazivanje ročišta ili izrada sudskih odluka kada sudije u tome kasne - ali ne predstavljaju osnov za utvrđivanje da li sudije na koje se osnovane pritužbe odnose rade nekvalitetno iz objektivnih ili subjektivnih razloga, odnosno da li rade nestručno.

Godišnje stranke u sporovima podnesu gotovo 5.000 pritužbi, pri čemu je teško utvrditi njihov tačan broj, s obzirom na to da propisi omogućavaju da se ista pritužba podnese na više mesta - sudu u kome se vodi predmet, višem sudu, Visokom savetu sudstva i Ministarstvu pravde. U 2011. godini utvrđeno je da je bilo osnovano oko 280 pritužbi. Osnovni problem u vezi sa pritužbama jeste to što nema sistemskog bavljenja uzrocima osnovanih pritužbi, pa samim tim nema ni dovoljno učenja na prethodnim iskustvima.

Otvoreno je pitanje da li bi činjenica da je pritužba na rad nekog sudije bila osnovana trebalo da se upiše u lični list sudije, kako bi prilikom vrednovanja rada uticala na ocenu sudije. Zakon o sudijama propisuje upisivanje disciplinskih mera i ocena sa vrednovanja, dok Zakon o uređenju sudova propisuje, pored eksplicitno pobrojanih stavki i „druge podatke vezane za rad i položaj sudije“. Podatak koji treba uneti u lični list bi Visokom savetu sudstva trebalo da dostavlja predsednik suda, ali u praksi se to ne radi.

Osnovana pritužba ne služi u najvećem broju slučajeva ni kao osnov za podnošenje disciplinske prijave protiv sudije.

Slučajeve korupcije u kojima su osumnjičeni sudije, tužioci i zamenci tužilaca procesuiraju Tužilaštvo za organizovani kriminal i Služba za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a⁵⁴. U slučaju kada su osumnjičeni pripadnici policije, nadležnost ima Uprava kriminalističke policije MUP-a (u čijem je sastavu SBPOK), koja je podređena direktoru policije. Istovremeno unutrašnju kontrolu policije sprovodi Sektor unutrašnje kontrole, koji je direktno podređen ministru..

Sektor unutrašnje kontrole policije postupa na osnovu predloga, pritužbi i predavki fizičkih i pravnih lica, povodom pisanih obraćanja pripadnika policije i po sopstvenoj inicijativi, odnosno na osnovu prikupljenih obaveštenja i drugih saznanja. Načelnik Sektora unutrašnje kontrole policije obaveštava ministra o svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija policije za koje smatra da su protivne zakonu, i blagovremeno preduzima potrebne radnje⁵⁵.

Svako ima pravo da Ministarstvu podnese pritužbu protiv policijskog službenika ako smatra da su mu nezakonitom ili nepravilnom radnjom policijskog službenika povređena prava ili slobode.

⁵⁴ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela

⁵⁵ Zakon o policiji, član 179



Svaku pritužbu podnetu protiv policijskog službenika mora prvo da razmotri i sve okolnosti u vezi sa njom da proveri rukovodilac organizacione jedinice u kojoj je zaposlen policijski službenik na koga se pritužba odnosi. Ukoliko su stavovi podnosioca pritužbe i stavovi rukovodioca organizacione jedinice usklađeni može se odlučiti da je postupak rešavanja pritužbe time zaključen. U slučaju da se podnosilac pritužbe ne saglasi sa stavovima rukovodioca organizacione jedinice, kao i u slučajevima kad iz pritužbe proizlazi sumnja o učinjenom krivičnom delu za koje se goni po službenoj dužnosti, rukovodilac organizacione jedinice mora celokupne spise predmeta da ustupi komisiji, koja vodi dalji postupak rešavanja po pritužbi. Pritužbe u Ministarstvu rešava komisija sastavljena od tri člana, i to: načelnik Sektora unutrašnje kontrole policije, predstavnik policije ovlašćen od strane ministra i predstavnik javnosti. Predstavnik javnosti koji učestvuje u rešavanju pritužbi na području policijske uprave, na predlog organa lokalne samouprave, imenuje i razrešava ministar. Predstavnik javnosti koji učestvuje u rešavanju pritužbi na rad policijskih službenika u sedištu, na predlog organizacija stručne javnosti i nevladinih organizacija, imenuje i razrešava ministar. Predstavnik javnosti se imenuje na period od četiri godine s mogućnošću ponovnog imenovanja.

Postupak rešavanja pritužbe u Ministarstvu zaključuje se dostavljanjem odgovora podnosiocu pritužbe u roku od 30 dana od dana zaključenja postupka kod rukovodioca organizacione jedinice policije. Odgovorom podnosiocu pritužbe postupak po pritužbi je zaključen, a podnosilac pritužbe ima na raspolaganju sva pravna i druga sredstva za zaštitu svojih prava i sloboda⁵⁶.

Pored Sektora unutrašnje kontrole policije, čije su nadležnosti i ovlašćenja propisani Zakonom o policiji⁵⁷, kontrolom rada policije bave se i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Upravi policije Direkcije policije, Odeljenje za bezbednost i zakonitost u Komandi žandarmerije Direkcije policije i Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu u Policijskoj upravi za grad Beograd.

Tužiocima imaju funkcionalni imunitet za radnje preduzete u okviru službene dužnosti i mogu biti lišeni slobode za krivično delo učinjeno u vršenju službene dužnosti samo uz odobrenje Narodne skupštine, odnosno nadležnog odbora Skupštine.⁵⁸

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca takođe ne mogu biti pozvani na odgovornost za izraženo mišljenje u vršenju tužilačke funkcije, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.

U policiji niko nema imunitet od krivičnog gonjenja ili hapšenja.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca može biti razrešen kad je pravnosnažno osuđen za krivično delo na kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim javnotužilačke funkcije, kad nestručno vrši funkciju ili zbog učinjenog teškog disciplinskog prekršaja.

Disciplinski postupak regulisan je Zakonom o javnom tužilaštvu kojim je predviđeno da disciplinski postupak vodi Disciplinska komisija na predlog Disciplinskog tužioca koji predlog podnosi na osnovu disciplinske prijave. Protiv odluke Disciplinske komisije može se izjaviti žalba Državnom veću tužilaca u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke. Odluka Državnog veća je konačna a disciplinska sankcija se upisuje u lični list javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca.

⁵⁶ Zakon o policiji, član 180

⁵⁷ članovi 171-179

⁵⁸ Ustav Srbije, član 162



Kodeksom policijske etike propisano je da se zakonom utvrđenom spoljašnjom kontrolom policije, koju sprovede zakonodavni, izvršni i sudski organi, obezbeđuje odgovornost policije državi, građanima i njihovim predstavnicima. Policija ispunjava svoje obaveze u postupcima u kojima se razmatraju žalbe na rad policije, kao i pritužbe, predstavke i slični podnesci koji se odnose na njen rad. Policija učestvuje u promovisanju mehanizama odgovornosti, zasnovanih na komunikaciji i uzajamnom razumevanju građana i policije⁵⁹.

Što se tiče podnošenja pritužbi na rad tužilaštva, ta materija je definisana Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima: „Svako ko ima opravdan interes i obratio se javnom tužilaštvu za postupanje u stvarima za koje je nadležno javno tužilaštvo, ima pravo na podnošenje predstavke ili pritužbe na rad javnog tužilaštva i da o odluci po predstavci ili pritužbi bude obavешten”. Javni tužilac je dužan da obavesti podnosioca predstavke ili pritužbe o preduzetim merama u roku od 30 dana od dana prijema pritužbe, odnosno predstavke. Predstavke ili pritužbe mogu da se podnesu direktno nadređenom tužiocu, ili preko DVT-a, ministarstva nadležnog za pravosuđe, RJT-a ili drugog nadređenog javnog tužilaštva.

Zaštita integriteta sudija, tužilaca i pripadnika MUP-a

Mehanizmi koji treba da obezbede integritet sudija i tužilaca postoje u Ustavu, Zakonu o sudijama, Zakonu o javnom tužilaštvu, Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i procesnim zakonima – Zakoniku o krivičnom postupku i Zakonu o parničnom postupku. Postoji Etički kodeks sudija, koji je propisao Visoki savet sudstva i čije kršenje predstavlja disciplinski prekršaj, kao i Etički kodeks i Standard sudijske etike Društva sudija Srbije, organizacije koja okuplja tri četvrtine sudija u Srbiji. Zakonima su takođe detaljno regulisane odredbe koje treba da spreče sukob interesa, posebno u samom procesu, kroz odredbe o izuzeću i isključenju sudije iz postupka.

Etičkim kodeksom, koji je VSS usvojio u decembru 2010. godine i objavio u Službenom glasniku, utvrđuju se etički principi i pravila ponašanja sudija kojih se moraju pridržavati u cilju očuvanja i unapređenja dostojanstva i ugleda sudije i sudstva. Etički principi su: nezavisnost, nepristrasnost, stručnost i odgovornost, posvećenost u obavljanju sudijske funkcije i sloboda udruživanja.

Etički kodeks propisuje da sudija može obavljati i druge poslove koji su od važnosti za podizanje ugleda sudije i unapređenje rada suda, odnosno propisuje koje vanskudske aktivnosti sudije ne ometaju njegovo redovno i uredno obavljanje sudijske funkcije.

Kada je reč o sudskom osoblju, Zakonom o uređenju sudova predviđeno je da je i sudsko osoblje dužno da savesno i nepristrasno vrši svoje poslove i čuva ugled suda.

Kodeks sudijske etike Društva sudija Srbije iz 1998. i Standardi sudijske etike Društva sudija Srbije iz 2003. godine sadrže iste principe – nezavisnosti, nepristrasnosti, profesionalnosti, integriteta, posvećenosti i odanosti standardima, odnosno kodeksu .

Donošenje Etičkog kodeksa tužilaca je obaveza propisana Zakonom o javnom tužilaštvu: “Javni tužilac i zamenik javnog tužioca u vršenju svoje funkcije postupaju u skladu sa Etičkim kodeksom, koji donosi Državno veće tužilaca”⁶⁰. Postoji nacrt tog dokumenta koji je izradilo DVT.

Nacrt kodeksa propisuje da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne smeju da svojim ponašanjem ugroze integritet, pravедnost i nepristrasnost javnog tužilaštva kroz svoje aktivnosti i ponašanje u privatnom životu, da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne sme u toku vršenja funkcije kao i nakon prestanka iste koristiti na bilo koji način radi sticanja lične koristi za sebe ili drugog podatke koje je saznao u toku obavljanja javnotužilačke funkcije i da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne sme prihvatiti bilo kakav

⁵⁹ Kodeks policijske etike, član 44

⁶⁰ Zakon o javnom tužilaštvu , član 47



poklon, nagradu, korist, povlašćeni položaj ili gostoprimstvo od strane drugih ili obavljati bilo koji posao koji je u suprotnosti sa zakonom ili podzakonskim aktom, ili bi mogao da ugrozi njegov integritet, pravednost i nepristrasnost.

Odredbe o sukobu interesa, postoje u Ustavu i Zakonu o sudijama i Zakonu o javnim tužilaštvu, a detaljno su, zajedno sa pitanjima poklona i pantoflaže regulisane Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije i primenjuju se na sve javne funkcionere, među koje spadaju i sudije i tužioci.

Ustavom Srbije je propisano da je zabranjeno političko delovanje sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

Po Zakonu o sudijama, sudija ne može biti na funkcijama u organima koji donose propise i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave.

Sudija se ne može baviti bilo kojim javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili savete uz naknadu. Izuzetno sudija može biti član organa upravljanja institucije nadležne za obuku u pravosuđu, na osnovu odluke Visokog saveta sudstva, u skladu sa posebnim zakonom (kao što je Pravosudna akademija). Sa sudijskom funkcijom nespojive su i druge službe, poslovi i postupci koji su oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije ili štete ugledu suda.

Zamenik javnog tužioca je dužan da pismeno obavesti javnog tužioca o drugoj funkciji, poslu ili privatnom interesu za koje postoji mogućnost da su nespojivi sa njegovom funkcijom, kao i o poslu ili privatnom interesu članova svoje uže porodice za koje postoji mogućnost da su nespojivi sa njegovom funkcijom. Javni tužilac o takvoj svojoj funkciji, poslu ili privatnom interesu obaveštava neposredno višeg javnog tužioca, a Republički javni tužilac obaveštava Državno veće tužilaca⁶¹.

Zakon o javnom tužilaštvu propisuje da javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne mogu biti na funkciji u organima koji donose propise, i organima izvršne vlasti, javnim službama i organima pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, biti članovi političke stranke, baviti se javnim ili privatnim plaćenim poslom, niti pružati pravne usluge ili davati pravne savete uz naknadu⁶².

Visoki savet sudstva odlučuje koji su postupci oprečni dostojanstvu i nezavisnosti sudije i štetni po ugled suda, na osnovu Etičkog kodeksa. VSS je odlučivao u dva slučaja i pre usvajanja kodeksa, tokom 2010. godine. Po zahtevu za odlučivanje o nespojivosti sudijske funkcije sa poslovima tumača, VSS je utvrdio da su ta funkcija i posao nespojivi. Takođe, postupajući po zahtevu sudija utvrđeno je da posao predsednika Komisije za vođenje postupka i donošenje rešenja po zahtevu za vraćanje zemljišta nije nespojiv sa sudijskom funkcijom, s obzirom da je posebnim zakonom propisano da se za predsednika komisije imenuje sudija.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da su svi funkcioneri, uključujući i sudije i tužioce, dužni da Agenciji za borbu protiv korupcije prijave svu pokretnu i nepokretnu imovinu koju imaju. Agencija objavljuje na javnom sajtu deo tih podataka, a po zakonu ima ovlašćenja da proveri tačnost dostavljenih podataka.

Zakonom je propisano i da funkcioneri ne smeju da prime poklone u vezi sa funkcijom koju vrše, izuzev prigodnih odnosno protokolarnih poklona, i da organu u kome vrše funkciju moraju da prijave sve primljene poklone. Pod poklonima se podrazumevaju i usluge i putovanja. Kopiju evidencije poklona za prethodnu godinu organ dostavlja Agenciji do 1. marta, a Agencija ih objavljuje na sajtu do 1. juna.

⁶¹ Zakon o javnom tužilaštvu, član 66

⁶² Zakon o javnom tužilaštvu, član 65



Zakon sadrži i dvogodišnje ograničenje po završetku funkcije tokom kojeg funkcioner ne sme da radi u delatnosti u vezi sa funkcijom koju je vršio bez saglasnosti Agencije⁶³.

Na pripadnike policije odnose se odredbe o sukobu interesa propisane Zakonom o državnim službenicima, a oni nisu (sa izuzetkom ministra, državnih sekretara i direktora policije) obuhvaćeni obavezama iz Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije koje se odnose na sukob interesa, poklone i pantoflažu, kao i na prijavljivanje imovine. Obavezom prijavljivanja imovine obuhvaćeni su pripadnici Službe za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a Srbije⁶⁴. U policiji ne postoji mehanizam internog prijavljivanja imovine.

Postoji mogućnost da strane u postupku u svakom sudskom postupku traže izuzeće sudije. Razlozi su propisani procesnim zakonima. Zakonik o krivičnom postupku propisuje da su razlozi za izuzeće, pored ostalog, ako je sudija oštećen krivičnim delom, ako mu je neko od strana u postupku bračni drug, bivši bračni drug, srodnik ili kum, ako je u istom krivičnom predmetu sudija vršio dokazne radnje, ili je učestvovao u postupku kao sudija, tužilac, branilac, zakonski zastupnik ili punomoćnik oštećenog, odnosno tužioca, ili je saslušan kao svedok ili kao veštak, ako je u istom predmetu učestvovao u postupku pred nižim sudom ili ako je u istom sudu učestvovao u donošenju odluke koja se pobija žalbom i ako postoje okolnosti koje mogu izazvati sumnju u njegovu nepristrasnost.. Te odredbe se shodno primenjuju i na tužioca, odnosno zamenika tužioca.

Zakon o parničnom postupku propisuje da je sudija dužan da se uzdrži od suđenja kad postoje razlozi koji dovode u sumnju njegovu nepristrasnost. Sudija ne može vršiti sudijsku dužnost u postupku ako je sam stranka, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke, ako je sa strankom u odnosu saovlašćenika, saobveznika ili regresnog obveznika, ili ako je u istom predmetu saslušan kao svedok ili veštak, ako je akcionar, član privrednog društva ili član zadruge kad je jedna od stranaka njegov poverilac ili dužnik, ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke srodnik ili bračni odnosno vanbračni supružnik, itd. Sudija može biti izuzet ako postoje okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost

Kodeks policije etike je Vlada Srbije usvojila 2006. godine. Zakonom o policiji je propisano⁶⁵ da je ponašanje suprotno Kodeksu policijske etike, koje šteti ugledu službe ili narušava odnose među zaposlenima, teža povreda službene dužnostiza koju se može izreći disciplinska mera umanjenja plate, raspoređivanja na hijerarhijski niže radno mesto na određeni period, uslovni ili bezuslovni prestanak radnog odnosa.

Kodeksom su policajci obavezni da se suprotstavljaju svakom aktu korupcije, da protivpravno ne pribavljaju bilo koju korist za sebe ili drugog, ne primaju poklone i ne bavi se poslovima koji su nespojivi sa službenom dužnošću i koji bi mogli uticati na njegov rad i narušavati ugled policije i države⁶⁶.

Kodeks policijske etike se izučava u Centru za osnovnu policijsku obuku, ali su u praksi pripadnici policije slabo upoznati sa njegovim odredbama. U praksi nema ni postupaka zbog kršenja kodeksa, a sistem utvrđivanja netičkog ponašanja loše funkcioniše jer je za propuste u radu policije zaduženo više tela i odeljenja od kojih je ono centralno, Sektor za unutrašnju kontrolu, direktno pretpostavljeno ministru umesto skupštinskom Odboru za bezbednost (kao što je bio slučaj do 2002. godine), čime je ugrožena njegoova nezavisnost.

U anketi Sektora za unutrašnju kontrolu iz prve polovine 2011. godine, na pitanje da li su u prethodne dve godine pohađali predavanje ili seminar o korupciji negativno je odgovorilo 72, odnosno 78,7 odsto, a pozitivno 14,1, odnosno 8,7 odsto pripadnika policije.

⁶³ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 38

⁶⁴ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela

⁶⁵ Zakon o policiji, član 12

⁶⁶ Kodeks policije etike, član 19



Procesuiranje korupcije

Sudski procesi u nekoliko najvećih razotkrivenih korupcijskih slučajeva traju izuzetno dugo, sudstvo se žali na loše optužnice, a tužilaštvo na sporost sudstva i na kaznenu politiku, odnosno veliki broj presuda ispod zakonskog minimuma.

Postupak u kome je 86 osoba optuženo zbog korupcije na Pravnom fakultetu u Kragujevcu počeo je 2007. godine kada je podignuta optužnica. Optužnica je dopunjena marta 2008. godine. O decembra 2008. do septembra 2009. godine sudjenje je odlagano zbog traženja izuzeća sudije, tužioca, predsednika suda, nedolaska učesnika postupka. Optužnicom je obuhvaćeno 159 krivičnih dela, u postupku treba saslušati 75 svedoka, a saslušavanja svedoka počela su u junu 2011. Suđenje još traje.

Suđenje 35 osoba optuženima za korupciju i zloupotrebe u stečajnim postupcima počelo je u januaru 2007. godine i još nije završeno. Postupak, prema oceni predsednika sudskog veća⁶⁷, traje toliko dugo zbog obimne optužnice koja je 6 puta dopunjavana, i u kojoj su krivična dela opisana u 49 tačaka, brojnih veštačenja, reizbora u pravosuđu i promen sastava sudskog veća, Tužilaštvo je predložilo 315 svedoka, a do sada je saslušano oko 200. Nekoliko postupaka razdvojeno je od predmete i u njima su donete presude za zloupotrebu službenog položaja.

Izmenama ZKP iz 2009. godine omogućena je primena specijalnih tehnika i mera i za krivična dela korupcije koja nisu u okviru organizovanog kriminala.

Specijalne tehnike se tako primenjuju i u slučajevima sa "običnim" osumnjičenima. S obzirom da ne postoji obaveza da se osumnjičeni obavesti da su njegove komunikacije nadzirane, u slučajevima kada istraga sa upotrebom specijalnih tehnika nije rezultirala optužnicom odnosno materijal nije korišten u krivičnom postupku, u javnosti je stvoren utisak da se te mere koriste mnogo više nego što je to realnost. Zakonik o krivičnom postupku propisuje, naime, da lice prema kojem je primenjivan nadzor može (ali ne mora) biti obavješteno od istražnog sudija ako se materijal ne upotebljava u krivičnom postupku. Takva odredba dovela je do prakse neobaveštavanja.

Pravni osnov za primenu specijalnih istražnih metoda definisan je Zakonikom o krivičnom postupku koji propisuje "Posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela" i posebna pravila postupka za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela.

U Ministarstvu unutrašnjih poslova u Upravi kriminalističke policije, primenu mera sprovode policijski službenici Službe za specijalne istražne metode, u Policijskoj upravi za grad Beograd policijski službenici Odeljenja za elektronski nadzor, a u pojedinim područnim policijskim upravama na teritoriji Srbije policijski službenici Odseka za primenu mera u okviru Odeljenja kriminalističke policije, tako što po dobijanju naredbe istražnog sudije vrše primenu mera.

Mere uključuju nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima i optička snimanja lica, pružanje simulovanih poslovnih usluga i sklapanje simulovanih pravnih poslova, automatsko računarsko pretraživanje ličnih i drugih sa njima povezanih

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



podataka i njihovu elektronsku obradu i angažovanje prikrivenog islednika.

Što se tiče statističkih podataka, izvesno je da se samo mali deo krivičnih dela u vezi sa korupcijom procesuiraju kroz delovanje specijalizovanih jedinica MUP-a i tužilaštva. Naime, Tužilaštvu za organizovani kriminal tokom 2010. godine podnelo je zahteve za sprovođenje istrage protiv 195 osobe, od 232 koliko je bilo prijavljeno, a optužnica je u tom periodu podignuta protiv 94 osobe. Ova statistika, međutim obuhvata i korupciju i organizovani kriminal, pa je tako najzastupljenije krivično delo zloupotreba službenog položaja (podneto 66 zahteva za sprovođenje istrage), zatim neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga (podneto 38 zahteva za sprovođenje istrage) i krivično delo prevara (zahtevano 36 istraga).

Statistički podaci o slučajevima korupcije koje prikuplja, obrađuje i predstavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike, odnose se na aktivnosti i rezultate rada ovog Ministarstva u prekrivičnom postupku, odnosno do podnošenja krivične prijave.

Prema podacima MUP-a za 2010. godinu otkriveno je 3.858 krivičnih dela sa elementom korupcije, a prijavljeno je ukupno 3.814 osoba.

Najsveobuhvatnije podatke o procesuiranju dela u vezi sa korupcijom ima Republičko javno tužilaštvo, odnosno Odeljenje za borbu protiv korupcije u RJT.

Prema podacima RJT za 2010. godinu:

Krivično delo:	Policija podnela krivičnih prijava:	Istrage:	Optuženja:	Prvostepene osude	Žalbe JT na prvostepene presude	Uvažene žalbe JT
Zloupotreba službenog položaja	3.591	1.529	1.164	425	418	70
Primanje mita	152	137	91	44	69	12
Davanje mita	252	71	42	27	27	1

Delo zloupotreba službenog položaja u stručnoj javnosti je sporno i najavljena je izmena KZ, s obzirom da se ono primenjuje i u slučajevima kada je okrivljeni na položaju u privatnoj firmi.

Novim ZKP uvodi se tužilačka istraga, koja bi trebalo da donese efikasniji postupak. Tužilaštvo očekuje da će se u suzbijanju korupcije promovisati neophodnost timskog rada, kako policije i tužilaštva u tužilačkoj istrazi, tako i svih državnih organa koji se bave borbom protiv korupcije i njenim sprečavanjem.

Prema tom konceptu istrage, tužilac je zadužen za prikupljanje dokaza na osnovu kojih odlučuje da li će protiv nekog lica podići optužnicu ili ne. Ovim je promenjena dosadašnja praksa prema kojoj je sud po službenoj dužnosti izvodio dokaze. Pored toga predviđeno je da javni tužilac rukovodi predistražnim postupkom, odlučuje o nepreduzimanju ili odlaganju krivičnog gonjenja, sprovodi istragu, zaključuje sa okrivljenim sporazum o priznanju krivice i sporazum o svedočenju, a ovlašćen je i da izjavi žalbu i podnosi vanredne pravne lekove.

Sporazum o priznanju krivice označavan je u javnosti i medijima kao potencijalno koruptivan, ali je stručna javnost uglavnom branila uvođenje ovog instituta⁶⁸.

U tužilaštvu tvrde da sporazum ne ostavlja prostor za korupciju jer nagodbi prisustvuju okrivljeni i branilac, precizno su popisani uslovi za nagodbu, a a sud kontroliše zakonitost i odobrav ili ne nagodbu⁶⁹.

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



Odeljenje za borbu protiv korupcije pri RJT, pored toga što vodi statistiku krivičnih dela u vezi sa korupcijom, funkcioniše kao telo za internu kontrolu rada u predmetima koruptivnih krivičnih dela.

Niža javna tužilaštva su obavezna da obaveštavaju Odeljenje Republičkog javnog tužilaštva o svim donetim odlukama u predmetima sa koruptivnim obeležjima, koje u slučaju odbačaja krivičnih prijava ili odustanka od gonjenja, moraju donositi u zbornom sastavu uz obavezno učešće javnog tužioca, kao i da dostave RJT-u kopiju prvostepene presude i žalbu tužioca, ukoliko je izjavljena, a potom i drugostepenu odluku.

RJT je u toku 2009. godine postupalo u 908 takvih predmeta, kao i po predmetima iz ranijih godina i to po 760 predmeta u 2008., i po 578 predmeta u 2007. godini. Na ovaj način omogućava se kontrola rada tužilaštava u svakom pojedinom predmetu i pružanje stručne pomoći u vidu davanja mišljenja, sugestija i uputstava radi razjašnjenja spornih pitanja u pojedinim predmetima, a sa posebnim naglaskom na doslednoj primeni zakonskih odredaba o obaveznom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim delom.

⁶⁹ Ocena zamenice RJT Olgice Miloradović na konferenciji Integritet institucija u borbi protiv korupcije, septembar 2011