



---

## **Pravosuđe i prevencija korupcije: planovi integriteta i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije**

Pravosudni organi imaju nesporno najznačajniju ulogu u borbi protiv korupcije sa represivnog stanovišta, ali imaju i značajne zadatke u oblasti prevencije korupcije, prvenstveno na sprečavanju korupcije u sopstvenim redovima. Propisima su određena dva snažna mehanizma za ostvarivanje te uloge pravosudnog sistema – kroz uvođenje planova integriteta i kroz sprovođenje obaveza propisanih Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom za sprovođenje strategije.

Analizom delovanja pravosudnih organa u ove dve oblasti stiče se utisak da je pravosuđe uglavnom ozbiljno shvatilo obaveze u vezi sa planovima integriteta, značajan broj organa na vreme je pristupio njihovoj izradi, a po isteku dodatnog roka<sup>1</sup> biće moguće dati konačnu ocenu o obimu ispunjenja obaveze, ali i o kvalitetu urađenog posla<sup>2</sup>. S druge strane, Strategija nema prateće mehanizme odgovornosti za sprovođenje odnosno nesprovođenje odluka pa se stiče utisak da su mnogi organi, među kojima i pravosudni, nemaju odgovarajući odnos prema propisanim obavezama. Ne poštuje se čak ni minimalna zakonska obaveza redovnog izveštavanja, a iz odgovora dobijenih na zahtev Agencije ne može se zaključiti da su pravosudni organi posvećeni sprovođenju preporuka strategije i mera označenih Akcionim planom<sup>3</sup>.

### **Planovi integriteta**

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisana je obaveza da državni organi, organizacije, organi teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća donose svoje planove integriteta.

Zakon propisuje da „plan integriteta sadrži mere pravne i praktične prirode kojima se sprečavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije, a naročito:

- ocenu izloženosti institucije korupciji;
- podatke o licu odgovornom za plan integriteta;
- opis procesa rada, načina odlučivanja i utvrđivanje poslova koji su naročito podložni korupciji;

---

<sup>1</sup> Rok za izradu planova integriteta je sa 31. decembra 2012. godine produžen na 31. mart 2013. godine

<sup>2</sup> Agencija za borbu protiv korupcije neće raditi pojedinačne evaluacije planova integriteta već će analizirati po sistemima, kako bi uvidela eventualno postojanje sistemskih organa. Ipak će, kako navode u Agenciji biti analiziran i određen broj pojedinačnih planova, na osnovu slučajenog uzorka te će se tim organima ukazati na propuste.

<sup>3</sup> Važno je napomenuti da poglavlje strategije u kojoj se navode preporuke za pravosuđe obuhvata i policiju te da su za sprovođenje određenog broja mera u vezi sa tim organima zaduženi drugi državni organi - Ministarstvo pravde, Vlada i Skupština.



- preventivne mere za smanjenje korupcije;
- druge delove plana definisane u smernicama<sup>4</sup>.

Plan integriteta donose državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća. Agencija izrađuje i objavljuje procene integriteta, odnosno smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, sa rokovima. Državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća donose plan integriteta u skladu sa smernicama i o tome obaveštavaju Agenciju. Agencija prati donošenje i sprovođenje plana integriteta<sup>5</sup>.

Agencija je izradila i objavila Smernice za izradu i sprovođenje planova integriteta („Sl. glasnik RS“, 80/10) u oktobru 2010. godine. Smernicama je definisana struktura plana integriteta, način izrade po fazama, izvođenje pojedinih zadataka, rokovi za izradu, način praćenja izrade i način sprovođenja plana integriteta. Izradom plana integriteta prvi put se na sistemski način uvodi jedan od mehanizama dobrog upravljanja u javni sektor Republike Srbije.

Plan integriteta predstavlja preventivnu antikorupcijsku meru. To je dokument koji nastaje kao rezultat samoprocene izloženosti institucije rizicima za nastanak i razvoj korupcije, kao i izloženosti etički i profesionalno neprihvatljivim postupcima. Cilj donošenja plana integriteta je jačanje integriteta institucije, koji podrazumeva individualnu čestitost, profesionalizam, etičnost, institucionalnu celovitost, kao i način postupanja u skladu sa moralnim vrednostima.

Cilj plana integriteta je da se obezbedi efikasno i efektivno funkcionisanje institucija. To se može postići kroz pojednostavljenje komplikovanih ili ukidanje nepotrebnih procedura, kontrolisanje i smanjivanje diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca, jačanje odgovornosti zaposlenih, povećanje transparentnosti u radu, jačanje profesionalizma i etike, potom kroz edukaciju, uspostavljanje standarda, uvođenje efikasnog sistema unutrašnje kontrole i eliminisanje neefikasne prakse i neprimenljive regulative.

Da bi se svi ovi postupci mogli sprovesti, neophodno je pre toga uraditi analizu kroz izradu plana integriteta, koje su to, na primer, komplikovane ili nepotrebne procedure, u čemu se ogledaju diskreciona ovlašćenja rukovodilaca i šta su njihove posledice, u kojim oblastima je potrebno vršiti edukaciju zaposlenih i slično.

Cilj plana integriteta nije rešavanje pojedinačnih slučajeva korupcije, već uspostavljanje mehanizama koji će sprečiti i otkloniti okolnosti za nastanak korupcije, neetičkih i neprofesionalnih postupaka u svim oblastima funkcionisanja institucije.

<sup>4</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 58

<sup>5</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 59



Poseban cilj planova integriteta je podizanje svesti funkcionera i zaposlenih o štetnosti korupcije, u pravcu postizanja “nulte tolerancije na korupciju”.

Izradom plana integriteta institucija vrši procenu kvaliteta regulative, kadrova i procesa u praksi u svim oblastima njenog funkcionisanja (upravljanje institucijom, finansijama, kadrovima, javnim nabavkama, informacijama...). Važna osobina plana integriteta je da omogućava zaposlenima u instituciji da učestvuju u njegovoj izradi i sprovođenju, s obzirom na to da zaposleni najbolje poznaju funkcionisanje institucije u kojoj rade. Oni svojim znanjem i iskustvom na najbolji način mogu identifikovati i proceniti rizike za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti i predložiti adekvatne mere i aktivnosti za njihovo smanjenje, odnosno otklanjanje.

Agencija za borbu protiv korupcije je izradila nacрте, odnosno modele planova integriteta, prilagođene različitim tipovima institucija. Sadržina nacрта planova integriteta izrađena je na osnovu podataka, predloga i sugestija koje su Agenciji dostavljali članovi radnih grupa, formiranih sa ciljem izrade nacрта i na osnovu analize podataka koji su dobijeni istraživanjem za verifikaciju i dopunu sadržine nacрта planova integriteta.

U izradi nacрта planova integriteta učestvovalе su radne grupe koje su činili predstavnici različitih državnih institucija (ukupno 109 članova), razvrstanih u 14 sistema, među kojima je sistem pravosuđa<sup>6</sup>.

## **Smernice**

Plan integriteta se tretira kao projekat koji se sprovodi u nekoliko faza. Pre nego što projekat uopšte započne, treba sačiniti zbirku internih pravila, organigram (grafički prikaz unutrašnje organizacije) i opis radnih mesta unutar institucije sa opisom poslova.

Glavne faze su sledeće:

1. Priprema
2. Faza prikupljanja materijala
3. Faza ocene postojećih preventivnih mehanizama
4. Zaključna faza sa davanjem predloga za poboljšanje

<sup>6</sup> Sistemi su: 1) politički sistem, 2) sistem pravosuđa, 3) sistem policije, 4) sistem državne uprave i lokalne samouprave, 5) sistem odbrane, 6) sistem finansija, 7) sistem privrede i poljoprivrede, 8) sistem socijalne politike, 9) zdravstveni sistem, 10) sistem prosvete i nauke, 11) sistem kulture i sporta, 12) sistem životne sredine i infrastrukture, 13) sistem zaštite podataka, ljudskih prava i javnog interesa i 14) sistem javnih preduzeća



Na početku rukovodstvo odobrava izradu plana, obaveštava o njoj zaposlene, odredi vođu projektnog tima i lice koje nadzire sprovođenje projekta. Vođa projektnog tima, u saradnji sa nadzornikom projekta priprema program za izradu plana integriteta, u kojem se određuju ključni zadaci i lica koja ih izvršavaju, prikuplja potrebnu dokumentaciju itd. Rukovodstvo organizacije zatim usvaja program i o njemu obaveštava sve zaposlene.

U okviru druge faze se ispituju pojedine aktivnosti unutar organizacije, kao što su: odnos prema informacijama (čuvanje osetljivih podataka, čuvanje dokumentacije); način korišćenja finansijskih sredstava (nadzor nad budžetskim procesima, nadzor nad isplata); odnos prema imovini (javne nabavke, korišćenje telefona, automobila itd, održavanje prostorija itd.), prikupljanje dokumenata knjigovodstvene prirode, naplata dugova, ugovori i druga dokumentacija vezana za nabavke, dodela subvencija, izdavanje dozvola i koncesija, način obavljanja nadzornih dužnosti itd.

Takođe se ispituje i otpornost sistema na nepravilnosti, uključujući način primene propisa, način zapošljavanja, edukacija zaposlenih, opis poslova, formalna i neformalna ovlašćenja i nadzor nad njihovim korišćenjem, mogućnost dobijanja saveta na radnom mestu, poznavanje problema integriteta, zadovoljstvo radom, svest o korupciji, pitanja prijema poklona u vezi sa radnim mestom itd.

U fazi ocene preventivnih mehanizama član projektnog tima pregleda interna pravila organizacije i ispituje u kojoj meri ih zaposleni poznaju, obavlja razgovor sa osobom nadležnom za ljudske resurse i zapošljavanje. Vođa projektnog tima poziva i druge zaposlene da diskutuju o ovim temama. Svi zaposleni ili njihov uzorak popunjavaju anonimno upitnik, u kojem se posebno tretira pitanje obavljanja osetljivih dužnosti.

U zaključnoj fazi predlažu se poboljšanja. Ona se mogu odnositi na promenu propisa, izmenu načina rada u instituciji, upravljanje ljudskim resursima i drugim pitanjima. Uz ova poboljšanja se predlaže i rok za sprovođenje mera. Nakon što se ovi predlozi konačno formulišu, rukovodstvo organizacije raspušta projektni tim a odgovornost dalje preuzima osoba određena da se stara o sprovođenju plana.

## **Rad na planovima**

Smernice za izradu i uvođenje planova integriteta propisuju da je rok za izradu planova 13 meseci od usvajanja anacrta plana, objavljenog na sajtu Agencije. Prvobitni rok je bio 31. decembar 2012. godine, ali je Agencija krajem godine rok produžila do 31. marta 2013. godine. Kao obrazloženje navedeno je da je 2012. bila izborna godina zbog čega je posao bio usporen u velikom broju organa. U pravosuđu se rad na planovima odvijao



dobrim tempom. Prema podacima iz oktobra 2012. godine odluku o pristupanju izradi donelo je 119 organa od ukupno 238 koliko ih ima u sistemu pravosuđa<sup>7</sup>.

Prema obaveštenjima dostavljenim krajem 2012. godine Agenciji, planove integriteta su izradila četiri najviša pravosudna organa – Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, Državno veće tužilaca i Republičko javno tužilaštvo<sup>8</sup>. U Agenciju su, međutim, do kraja januara 2013. dostavljeni planovi integriteta RJT i DVT.

VKS je naveo da se pridržavao priručnika koji je donela Agencija i da se proces odvojio u tri faze. U martu 2012. predsednica suda je donela odluku o početku rada i imenovala radnu grupu, krajem marta je usvojen program izrade, obavešteni su svi zaposleni o izradi plana. Tokom druge faze - procene i ocene izloženosti korupciji –svim zaposlenima je obezbeđeno da na sajtu Agencije popune upitnik, u skladu sa uputstvom koje je dostavila radna grupa. Obezbeđeni su računari, stručna pomoć i svi su dobili šifre za pristup elektronskoj verziji upitnika. Do 30. aprila više od 80 odsto zaposlenih je popunilo upitnik. Agencija je rezultate iz upitnika statistički obradila i vratila radnoj grupi, koja ih je koristila kao okvir za procenu. U decembru 2012. godine izrađen je zaključni izveštaj, usvojen plan integriteta i imenovano lice odgovorno za sprovođenje plana.

Visoki savet sudstva samo je kratko izvestio da je preporuka iz Strategije o usvajanju plana integriteta izvršena doslednom primenom zakona.

Radna grupa DVT je izradila plan 3. decembra 2012. u skladu sa smernicama i dostavila ga Agenciji 21. decembra 2012. U izveštaju DVT se navodi da je radna grupa formirana 6. marta, 23. aprila održan je sastanak i obavešteni su zaposleni o početku izrade i popunjavanju upitnika. Potom je održano još šest sastanaka, upitnici su popunjeni u predviđenom roku, a prilikom ocene rizike uzeti su u obzir „rezultati upitnika koji su usmenim putem dobijeni od Agencije“, navedeno je u izveštaju. U rad na izradi bili su, kako se navodi, uključeni zaposleni iz različitih oblasti rada DVT.

DVT je u planu integriteta uočilo niz rizičnih tačaka, odnosno rizika za nastanak i razvoj korupcije.

I Republičko javno tužilaštvo je detaljno izvestilo o izradi plana integriteta. U prvoj fazi – pripremnoj, Republički javni tužilac je, kako se navodi, 17. januara 2012. godine doneo odluku o izradi plana integriteta i imenovao radnu grupu. Radna grupa pristupila je pripremi programa izrade i sprovođenja plana integriteta, i upoznavanju

<sup>7</sup> Sistem obuhvata sudove, tužilaštva, resorno ministarstvo i direkcije i uprave, pravosudnu akademiju, kazneno-popravne zavode, zatvore i zatvorsku bolnicu

<sup>8</sup> Reč je o izveštavanju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, u okviru kojeg se jedno pitanje odnosila na izradu planova integriteta



zaposlenih sa odlukom o izradi plana integriteta. U drugoj fazi pristupilo se anonimnom popunjavanju upitnika od strane zaposlenih, putem interneta. Nakon dobijenih rezultata pristupilo se upoznavanju zaposlenih sa rizicima narušavanja integriteta i izradi samog plana integriteta. U trećoj fazi – oktobar, novembar i decembar 2012. godine radna grupa je pristupila elektronskoj izradi plana integriteta, utvrdila plan mera za poboljšanje integriteta i dostavila ih Republičkom javnom tužiocu na usvajanje. Republički javni tužilac je 26. decembra 2012. doneo odluku o usvajanju plana integriteta i raspuštanju radne grup. Određeno je lice odgovorno za sprovođenje plana integriteta.

RJT je, međutim, u svom planu integriteta procenilo da nemaju rizika od nastanka korupcije.

I pored ovako detaljnih izveštaja o toku rada na planovima integriteta ima mesta zabrinutosti da li su pravosudni organi, kao uostalom i svi ostali organi, prilikom izrade planova integriteta bili svesni da rade na nečemu što nije obaveza prema Agenciji, već na dokumentu koji treba da njima posluži za uspostavljanje kvalitetnijeg upravljanja i integriteta institucije. Iz izveštaja VKS, DVT i RJT o radu na planovima vidi se samo da je strogo poštovana forma, da su svi želeli da posao završe u roku. Posebno je indikativna ocena RJT da ne postoje rizici od nastankakorupcije. Da li je to realna procena ili je plan integriteta urađen kako bi se zadovoljila forma, pokazaće kontrola sprovođenja.

U Agenciji za borbu protiv korupcije naglašavaju da su upitnici i pomoć Agencije u obradi odgovora bili samo mali deo, okvir, za izradu planova, odnosno tehnička pomoć kako radne grupe ne bi gubile vreme, a da su za planove ključni bili razgovori sa nadležnima i zaposlenima unutar organa koji najbolje mogu da prepoznaju „uska grla“, potencijalna čvorišta korupcije, u svom najbližem radnom okruženju.

Organi neće dobijati pozitivne ili negativne ocene zbog toga što su na vreme izradili planove integriteta. Agencija će posle 31. marta na osnovu planova integriteta institucija unutar 14 sistema ceniti systemske probleme, dok će pojedinačni planovi biti analizirani na određenom uzorku<sup>9</sup>. Proveravaće se stepen primene mera i aktivnosti za poboljšanje integriteta onih koji su uočili rizike, ali i objektivnost planova organa koji su zaključili da rizici ne postoje.

---

<sup>9</sup> Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije je propisano da Agencija prato donošenje i sprovođenje planova integriteta, dok je smernicama za izradu planova propisano da nadzor obuhvata proveru kvaliteta i objektivnosti donetog plana i proveru stepena primene mera i aktivnosti za poboljšanje integriteta



---

## Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije

Pravosudni sistem, sa policijom, jedan je od sedam sistema i oblasti obuhvaćenih Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije.

Strategija je usvojena u Skupštini Srbije 8. decembra 2005. godine. Odlukom o usvajanju je Vlade Srbije obavezana da donese Akcioni plan za sprovođenje Strategije, obezbedi sredstva za njegovu primenu, obezbedi donošenje sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije i predloži donošenje zakona o samostalnom i nezavisnom antikorupcijskom telu. Takođe, Odlukom se svi državni organi predviđeni Strategijom obavezuju da neposredno sarađuju u njenoj razradi, kao i izradi i sprovođenju Akcionog plana i sektorskih akcionih planova za borbu protiv korupcije, dok se samostalno i nezavisno antikorupcijsko telo zadužuje da obaveštava Skupštinu Srbije o sprovođenju odluke, najmanje jednom godišnje.

Akcioni plan za primenu Strategije usvojen je odlukom Vlade Srbije krajem 2006. godine. Njime su pobrojane mere iz strategije, razrađene pojedine aktivnosti za mere i pobrojani obveznici za sprovođenje mera i aktivnosti, uz rokove koji su najvećim delom bili postavljeni za 2007. i 2008. godinu. Izuzetak su mere koje su postavljene kao „trajni zadaci“<sup>10</sup>. O nerealnosti rokova iz Akcionog plana svedoči činjenica da je 2007. godina bila rok za izradu planova integriteta, dok je njihova primena i kontrola sprovođenja propisana kao trajan zadatak.

U Strategiji se navodi da su „nezavisnost, nepristrasnost, efikasnost i odgovornost u pravosudnim institucijama i policiji uslov izgradnje pravne države, a njihovo osnaženje je primarni zadatak. Postojeća zakonska rešenja su usmerena na prevenciju i sankcionisanje koruptivnog ponašanja, ali korupcija i dalje postoji. Na to ukazuju stavovi javnog mnjenja, pojave koje sa verovatnoćom ukazuju da je u pitanju korupcija i mali broj otkrivenih i procesuiranih krivičnih dela korupcije zaposlenih u pravosuđu i policiji“.

Strategija (i Akcioni plan) donose 48 preporuka za ovaj sistem, među kojima su

- Zakonsko definisanje korupcije;
- Uvođenje odgovornosti pravnih lica za krivična dela;
- Uvođenje posebne evidencije pravnih lica osuđenih za krivična dela i zabrane da učestvuju na javnim tenderima;
- Uspostavljanje jasnih i jedinstvenih kriterijuma za predlaganje i izbor za sudije i nosioce javnotužilačkih funkcija (u daljem tekstu: "nosioci pravosudnih funkcija") i njihovo razrešenje;
- Obrazovanje specijalizovanih odeljenja javnog tužilaštva radi krivičnog gonjenja težih slučajeva korupcije;

---

<sup>10</sup> U slučaju pravosuđa to su preporuke kao što su zabrana političkog delovanja nosilaca pravosudnih funkcija ili obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad ili specijalitetičko usavršavanje i sl.



- Uvođenje disciplinske odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija;
- Uvođenje preventivnih mera i kontrolnih mehanizama za sprečavanje sukoba interesa nosilaca pravosudnih funkcija;
- Zabrana političkog delovanja nosilaca pravosudnih funkcija;
- Obezbeđivanje odgovarajućih zarada i uslova za rad nosilaca pravosudnih funkcija;
- Usvajanje plana integriteta u sudovima i tužilaštvima;
- Praćenje pritužbi na rad nosilaca pravosudnih funkcija, posebno u slučajevima korupcije;
- Donošenje kodeksa ponašanja nosilaca pravosudnih funkcija, uz obavezno propisivanje zabrane koruptivnog ponašanja, i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Specijalističko usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija;
- Uvođenje periodične obavezne analize rada organa otkrivanja, gonjenja i suđenja;
- Uspostavljanje stalnosti funkcije nosilaca javnotužilačkih funkcija;
- Obavezno periodično ocenjivanje rada nosilaca javnotužilačkih funkcija na osnovu unapred utvrđenih kriterijuma;
- Samostalnost pravosudnog budžeta;
- Ubrzavanje sudskih postupaka;
- Obavezno objavljivanje pravosnažnih sudskih odluka za krivična dela sa elementima korupcije i organizovanog kriminala;
- Obezbeđivanje efikasnosti izvršenja sudskih presuda;
- Suzbijanje korupcije unutar sudske uprave;
- Osposobljavanje nosilaca javnotužilačkih funkcija za vođenje prethodnog krivičnog postupka;
- Obavezna naknadna kontrola odluke tužilaštva u slučajevima nepokretanja ili obustave postupka za krivična dela sa elementima korupcije, ili u slučajevima odugovlačenja krivičnog postupka;
- Eliminisanje uticanja političkih struktura na pretkrivični postupak;
- Izmena Zakonika o krivičnom postupku u cilju efikasnijeg otkrivanja i procesuiranja krivičnih dela sa elementima korupcije;
- Uvođenje efikasnije istrage, uz izmene ovlašćenja istražnog sudije i tužioca;
- Zaštita osoba koje prijavljuju korupciju i svedoka;
- Preciziranje propisa o primeni specijalnih istražnih mera;
- Proširenje upotrebe specijalnih istražnih mera za krivična dela sa elementima korupcije;
- Izmena procesnih propisa u cilju sprečavanja njihove zloupotrebe od strane učesnika u postupku;
- Dosledna primena propisa o obaveznom oduzimanju koristi koja potiče od korupcije;
- Prebacivanje tereta dokazivanja na okrivljenog kod oduzimanja imovinske koristi;
- Formiranje posebne organizacione jedinice za staranje o privremeno oduzetoj, zamrznutoj i oduzetoj imovinskoj koristi;
- Izrada uputstva o postupanju sa privremeno oduzetom, zamrznutom i oduzetom imovinskom koristi;





- Uvođenje ograničenja za osobe pravnosnažno osuđene za krivična dela sa elementima korupcije;
- Analiza i izmena propisa o Republičkom javnom pravobranilaštvu;
- Dosledno sprovođenje kodeksa profesionalne etike advokata i obezbeđivanje njegove delotvornosti;
- Formiranje nezavisnih i specijalizovanih institucija za veštačenje u krivičnom postupku;

Preostale mere odnose se na policiju<sup>11</sup>.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije propisano je da Agencija nadzire sprovođenje Strategije i Akcionog plana i sektorskih akcionih planova. Nosioци poslova određeni Strategijom, Akcionim planom i sektorskim planovima dužni su da Agenciji dostave kvartalне izveštaje o njihovom sprovođenju.

U prvoj analizi sprovođenja Strategije, koju je Agencija objavila uz godišnji izveštaj o radu za 2010. godinu (u martu 2011. godine) navodi se da je iz oblasti pravosudni sistem i policija od 48 preporuka ispunjeno 14, delimično ispunjene 22, nije ispunjeno šest, dok se šest realizuju kao trajni zadaci. Tih 48 preporuka je konkretizovano kroz 134 aktivnosti od kojih je 40 realizovano do kraja 2010. godine, delimično realizovano 16, nije realizovano 26, 24 se sprovode kao trajni zadaci, dok za preostalih 28 nije bilo podataka o realizaciji.

Zbog nemogućnosti da se prikupe podaci o sprovođenju aktivnosti, kao i zbog činjenice da je izuzetno mali broj organa izvestio o sprovođenju mera<sup>12</sup>, Agencija je 2011. izmenila metodologiju izveštavanja - napravljena je lista konkretnih pitanja za nosioce obaveza. Pitanja su se odnosila na one preporuke Strategije koje prema oceni iz prethodnog izveštaja nisu bile ispunjene, na delove delimično ispunjenih preporuka, kao i one teme za koje u okviru izveštaja od prethodne godine nisu nađeni podaci.

Očekivano je, naime, da će na ovaj način izveštavanje biti olakšano i za nosioce obaveza zato što su bar donekle otklonjene nedoumice u pogledu značenja previše uopštenih zadataka, dok je metodologija trebalo da olakša i postupanje Agencije, zato što su na ova pitanja očekivani fokusirani odgovori koji mogu da pruže dobru osnovu za analizu ispunjenosti strateških dokumenata.

Kriterijum prema kome je Agencija odredila uzorak nosilaca obaveza kojima su pitanja upućena, bila je ocena da određeni organ javne vlasti ili grupa organa javne vlasti, s

<sup>11</sup> Strategija i Akcioni plan su dostupni na [http://www.acas.rs/sr\\_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html](http://www.acas.rs/sr_cir/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan.html)

<sup>12</sup> Do februara 2011. izvestila su 72 organa od nekoliko hiljada koliko je obveznika.



obzirom na svoje nadležnosti, mogu dati odgovor od suštinskog značaja za analizu ispunjenosti.

S druge strane, kvartalnu obavezu izveštavanja u prvih devet meseci 2011. godine nastavilo je na osnovu starih upitnika samo nekoliko organa javne vlasti<sup>13</sup> (Grad Beograd, Gradska opština Vračar, Gradska opština Zvezdara, Opština Surdulica, Narodna banka Srbije, Ministarstvo finansija i Mačvanski upravni okrug, dok je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo izveštaj o sprovođenju sektorskog akcionog plana).

### **Analiza sprovođenja za 2011. godinu**

U izveštaju o sprovođenju Startegije objavljenom u martu 2012. godine (uz godišnji izveštaj Agencije za 2011. godine) u delu posvećenom pravosudnom sistemu i policiji ukazuje se da se od 24 ispitane preporuke u sistemu pravosuđa i policije, sedam realizuje u kontinuitetu (29%), deset se delimično realizuje, ali su u tim oblastima moguća dodatna unapređenja (42%), četiri preporuke nisu ispunjene (17%), dok za tri preporuke Agencija nije uspela da dođe do podataka za analizu (12%).

Republičko javno tužilaštvo je izvestilo da u toku 2011, kao i prethodne godine, nisu registrovani slučajevi uticaja na prekrivični postupak, zbog čega nije uveden sistem rešavanja prijave pritisaka<sup>14</sup>.

Proces reforme pravosuđa još nije zaokružen i još uvek nisu otklonjeni nedostaci na koje su u prethodnom periodu u više navrata ukazivali i domaći i međunarodni izveštaji i analize. U toku 2011. godine vršene su analize rada sudova i javnih tužilaštava i, prema izveštaju Ministarstva pravde, one pokazuju veću efikasnost u odnosu na prethodni period. U cilju unapređenja efikasnosti rada pravosuđa u 2011. godini su doneti novi Zakon o parničnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o izvršenju i obezbeđenju kojim se uvode privatni sudski izvršitelji i Zakon o javnom beležništvu za koji se očekuje da će rasteretiti rad sudova. U decembru 2011. u skupštinsku proceduru je upućen Predlog zakona o medijaciji.

Srbija se i dalje suočava s velikim brojem zaostalih sudskih predmeta, a mnogi među njima se odnose na izvršenje građanskih i krivičnih odluka. S druge strane, u pogledu

<sup>13</sup> Izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije u julu 2010. godine ustanovljena je dužnost obveznika Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova da Agenciju kvartalno izveštavaju o njihovom sprovođenju.

<sup>14</sup> Iste godine je objavljen izveštaja Evropske komisije po kome ustavni i zakonodavni okvir još uvek ostavlja prostor za neopravdani politički uticaj na pravosuđe, a tužilaštvo je osetljivo na politički uticaj zbog svoje hijerarhijske organizacije i postojeće prakse izdavanja usmenih instrukcija, uprkos zakonskoj obavezi da se daju pismene instrukcije.



racionalizacije mreže sudova još uvek se javljaju značajne razlike u opterećenosti različitih sudova, a posebno je veliki priliv predmeta u sudovima u Beogradu. Delimična zaštita određenog kruga lica koja prijavljuju korupciju obezbeđena je Pravilnikom o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju koji je Agencija za borbu protiv korupcije donela u julu 2011. godine. Međutim, treba imati u vidu da je, u nedostatku materijalnopravnih normi, sadržanih u opštem izvoru prava, kojima bi bili uređeni priroda, sadržina i obim prava koje se štiti, vrste i načini razotkrivanja u javnom interesu, kao i sadržina, karakter i vrsta korespondirajuće zaštite, Pravilnik mogao da se bavi pretežno regulisanjem postupanja Agencije u situacijama kada bi joj neko lice podnelo prijavu zbog sumnje u korupciju, a ne samom zaštitom. Tako potreba da se obezbedi delotvoran pravni režim zaštite lica koja prijave sumnju u korupciju i dalje ostaje podjednako aktuelna. Etički kodeks tužilaca nije usvojen ni u 2011. godini, navodi se u analizi<sup>15</sup>.

### **Izveštaji za 2012. godinu**

Praksa neizveštavanja, odnosno neispunjavanja obaveze dostavljanja kvartalnih izveštaja, nastavljena je i u 2012. godini<sup>16</sup>. Organi iz sistema pravosuđa uklopili su se u opštu sliku i podaci o sprovođenju preporuka dobijeni su na osnovu upitnika koji je Agencija dostavila pojedinim sudovima, tužilaštvima, VSS, DVT, ministarstvu pravde.

Tako je Visoki savet sudstva 27. decembra 2012. obavestio Agenciju da se, po pitanju učešća u radu međunarodnih institucija i inicijativa na području borbe protiv korupcije zalagao za bržu ratifikaciju međunarodnih instrumenata, da je pratio mere koje su primenjivale međunarodne institucije i upućivao sudije na međunarodne seminare o borbi protiv korupcije (bez navođenja broja sudija i dodatnih podataka), ali da je problem u realizaciji ove preporuke bio nedovoljno novca za obuku.

VSS je izvestio i da je odgovorio blagovremeno na sve zahteve antikorupcijskog tela, takođe ne navodeći detaljnije podatke o zahtevima i odgovorima. Iako VSS (kao i gotovo svi drugi organi u Srbiji) nije poštovao obavezu o kvartalnom izveštavanju o sprovođenju Strategije, u odgovoru na pitanje da li je poštovao obavezu da periodično podnese izveštaje o sprovođenju anitkorupcijskih mera navodi se da je „na sve zahteve koji su mu upućeni VSS odgovorio“.

VSS je izvestio da je Etički kodeks donet još u decembru 2010. godine, a da su protiv sudija u 2012. godini zbog disciplinskih prekršaja vođena četiri postupka, a tri zbog kršenja etičkog kodeksa.

<sup>15</sup> [http://www.acas.rs/images/stories/Izvestaj\\_o\\_sprovođenju\\_Strategije\\_i\\_Akcionog\\_plana.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Izvestaj_o_sprovođenju_Strategije_i_Akcionog_plana.pdf)

<sup>16</sup> Strategija i Akcioni plan sadrže niz preporuka odnosno mera čiji su obveznici svi sudovi – npr suzbijanje korupcije unutar sudske uprave,



Na pitanje o sprovođenju preporuke da se ubrzaju sudski postupci VSS je naveo da vrši doslednu kontrolu sudova i efikasnosti, da je prioritet stavljen na rešavanje starih predmeta, da se presude izrađuju u roku, te je ta preporuka izvršena. Kao jedini problem u vezi sa tom merom VSS je naveo nedovoljno novca za održavanje seminara i stručnog usavršavanja i nedovoljnu opremljenost sudova.

Ubrzanje sudskih postupaka, kao preporuka u okviru koje su predviđene mere u nadležnosti VSS „izraditi instrukcijske rokove za rešavanje manje zahtevnih predmeta“ i „dosledno sprovođenje kontrole sudova i njihove efikasnosti“ i predviđeno je kao trajni zadatak VSS. Ovakav odgovor na pitanje o ispunjenosti preporuke je svedočanstvo o neprepoznavanju sopstvene uloge u sprovođenju Strategije.

Vrhovni kasacioni sud je 25. decembra 2012. odgovorio Agenciji da u 2012. nije učestvovao u radu međunarodnih institucija ili inicijativa na području borbe protiv korupcije, ali permanentno prati njihov rad te su predstavnici VKS bili u radnoj grupi Ministarstva pravde za izmene KZ u vezi sa izveštajem GRECO-a za treći krug evaluacije<sup>17</sup>.

Na pitanje o sprovođenju preporuke o „analizi rada organa otkrivanja, gonjenja i suđenja“, VKS je odgovorio da taj sud ne vrši analizu rada organa otkrivanja i gonjenja, ali sačinjava i analizira godišnji izveštaj o radu VKS i svih nižih sudova, analizira broj predmeta u radu broj rešenih, posebno starih i pritvorskih. Analiza ukazuje, navodi se u odgovoru da se realizuje program rešavanja starih predmeta, da se u hitnim predmetima hitno postupa, ali da ima prostora za povećanje efikasnosti.

Takav odgovor VKS deluje da je kontradiktoran sa zaključkom VSS da je ispunjena preporuka o ubrzavanju sudskih postupaka.

VKS je, inače, u odgovoru o sprovođenju strategije naveo i da je najznačajniji doprinos dao ažurnim i efikasnim vršenjem nadležnosti u postupanju po vanrednim pravnim sredstvima, među kojima su i presude za koruptivna dela. VKS, kako se navodi, nema predloge za izmenu preporuka, ali će aktivno učestvovati u donošenju nooe Strategije i Akcionog plana.

DVT je, na pitanje šta preduzima kako bi ispunilo obaveze iz Akcionog plana, da li se održavaju sastanci u cilju planiranja ispunjenja obaveza iz Akcionog plana i na koji način se zaposleni upoznaju s obavezama institucije predviđene Akcionim planom, 28. decembra 2012. izvestilo Agenciju da „je preduzimalo i preduzima redvone aktivnosti za ispunjavanje obaveza iz Startegije“, da su „na sednicama DVT i kolegijuma Administrativne, kancelarije DVT razmatrane i obrađivane i sprovedene obaveze iz

<sup>17</sup> Treći krug evaluacije se odnosio na inkriminaciju korupcije i finansiranje stranaka



nadležnosti DVT“ i da je „zaposlenima pojedinačno uručen primerak Strategije i Akcionog plana“.

Tvrđnja o pojedinačnom uručivanju dokumenata iz 2005. i 2006. godine svedoči o tome koliko se samo formalno odgovara na pitanja Agencije i koliko organi ne prepoznaju svoju ulogu, ali i koliko ne znaju svoje obaveze.

DVT je, naime, na pitanje da li ima probleme u procesu ispunjavanja obaveze redovnog izveštavanja o primeni Strategije i Akcionog plana odgovorilo da se do sada nije suretalo sa problemima u ovoj oblasti. DVT se, pak, nije susretalo ni sa obavezom redovnog kvartalnog izveštavanja, propisanom zakonom, pa nije imalo problema.

Dalje, iz odgovora na pitanje o ispunjavanju obaveza iz Strategije proizilazi da je sprovođenje obaveza bila gotovo redovna tema na sednicama DVT i Administrativne kancelarije DVT, a potom se in niza odgovora u vezi sa konkretnim zadacima koji su postavljeni pred DVT vidi da ništa nije realizovano:

Kriterijumi za izbor i razrešenje nosilaca pravosudnih funkcija, nisu usvojeni – DVT je izvestilo da je na sednici 9. jula odlučeno da se formira radna grupa o vrednovanju rada JT i ZJT, da je održano sedam sastanaka u saradnji sa OEBS-om, da je završni nacrt pravilnika donet i da će u januaru 2013. biće iznet na javnu raspravu.

Tek u julu 2012. godine su usvojen Pravilnik o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti a postupak izbora disciplinskih organa još traje.

Sistem povremene kontrole ispunjavanja obaveze pismenog izveštavanja nadležnog organa o aktivnostima koje mogu biti nespojive sa položajem nosilaca pravosudnih funkcija nije uspostavljen jer je „Zakonom o JT nespojiva tužilačka funkcija sa drugim funkcijama“, a „DVT nije bila do sad obavještena o bilo kakvom sukobu interesa“.

Etički kodeks tužilaca nije usvojen, ali je zato izrađen nacrt i upućen Udruženju javnih tužilaca, a usvajanje se očekuje u prvom kvartalu 2013.

RJT je 2011. izvestilo da je Agenciji na zahteve odgovaralo u propisanom roku, uz navođenje osam zahteva na koje je odgovoreno (primljen zahtev 1. februara, odgovoreno 4. februara u slučaju u vezi sa inspekcijom službama Opštine Rakovica, 7. februara/14. februara u vezi sa korupcijom u procesu dodele invalidskih penzija, zahtev primljen 11. februara dostavljen je nadležnom tužilaštvu, naredni zahtev primljen 6. aprila, odgovoreno 13. aprila i 4. maja, po zahtevu za preduzimanje istražnih radnji od 27. jula je postupljeno, po zahtevu od 22. septembra za proveru navoda iz predstavke odgovoreno 6. oktobra i 1. novembra, a na zahtev za proveru navoda od 22. septembra odgovoreno je 5. oktobra). Drugim tužilaštvima prosleđeno je sedam zahteva.



RJT je 2011. uradila dve analize rada organa gonjenja – godišnju na osnovu programa rada RJT o radu JT na suzbijanju kriminaliteta, a drugu analizu 15.9 2011 o postupanju RJT i tužilaštva za organizovani kriminal u predmetima sa koruptivnim elementima. U analizama je zaključeno da je povećan broj istraga i optuženja a smanjen broj presuđenja.

Po pitanju sistema rešavanja prijave pritisaka u predkrivičnom postupku, RJT je izvestilo da je još na osnovu Akcionog plana, 16. januara 2007. godine republički javni tužilac izdao obavezno uputstvo kojim su sva tužilaštva obavezana da izveštavaju RJT o primljenim krivičnim prijavama sa koruptivnim elementima i dostavljen im je spisak krivičnih dela sa koruptivnim elementima koja će se pratiti. Takođe, zahtevano je da se odluke o odustajanju i odbacivanju donose u zbornom sastavu, uz obavezno učešće JT. Nakon što je od 1. januara.2010. počela primena novog Zakona o JT, doneto je novo uputstvo od 26. 3 2010. Njime se obavezuju svi tužioc i da obrazuju posebna odeljenja za borbu protiv korupcije i da odrede zamenike koji će pratiti stanje u borbi protiv korupcije. Zatraženo je da viša i osnovna tužilaštva vode posebnu evidenciju i obaveštavaju RJT o primljenim krivičnim prijavama za dela sa koruptivnim elementima i da se odluke o odbacivanju ili odustajanju od gonjenja donose u zbornom sastavu.

I na pitanje o mapiranju diskrecionih ovlašćenja RJT je odgovorilo da je na osnovu obaveznog uputstva RJT uvedena kontrola oportuniteta.

U izveštaju za 2012. godinu RJT je detaljno izvestilo o učešću u radu međunarodnih institucija i inicijativa na području borbe protiv korupcije i izvestilo o proceduri usvajanja plana integriteta.

Detaljan izveštaj dat je i o sprovođenju preporuke o analizi rada organa otkrivanja gonjenja i suđenja.

„Izvršena je analiza za period od 1.4. do 15.8.2012. godine i utvrđeno da je u tom periodu tužilaštvo postupalo u 1.141 predmet (a u odnosu na isti period u toku 2011. godine postupano je u odnosu na 930 novih predmeta), kao i po predmetima iz ranijih godina – 578 u toku 2007. godine, 760 u 2008. godini, 908 u 2009. godini i 1001 u 2010. godini. Iz ove analize se utvrđuje da je u porastu broj predmeta po kojima se postupa kao i broj predmeta sa krivičnim delima sa koruptivnim elementom. U toku 2012. godine izvršena je i analiza trendova i sačinjen izveštaj za period od 2009. do 2011. godine, za koruptivna krivična dela i to zloupotrebu službenog položaja, krivično delo kršenje zakona od strane sudije i javnog tužioca, krivično delo pronevere, krivično delo primanja mita i krivično delo davanja mita. Zaključak ove analize da se znatno povećava broj prijavljenih lica za sva analizirana krivična dela (napred navedenih koruptivnih krivičnih dela) u toku 2010. godine u odnosu na 2008. i 2009. godinu, osim krivičnih dela davanja mita čije prijavljivanje i procesuiranje beleži pad u odnosu na 2010. godinu, ali znatno povećanje u odnosu na



---

2008. i 2009. godinu.

Takođe je zaključeno da se uočava trend povećanja optuženih lica za 2011. godinu u odnosu na posmatrani period za krivična dela zloupotrebe službenih položaja iz čl. 359., kršenja zakona od strane sudije iz čl. 360. i davanje mita iz čl. 368., povećan broj osuđenih za krivična dela iz čl. 359. u toku 2011. godine u odnosu na 2010. godinu sa trendom povećanja procenta kazne zatvora u odnosu na izrečene uslovne osude, a što ukazuje na procesuiranje težih slučajeva koruptivnih krivičnih dela i pooštavanje kaznene politike.

Uočeno je da je najveći broj prijavljenih i procesuiranih lica za krivično delo iz čl. 359. KZ, što je posledica načina propisivanja elemenata za postojanje krivičnih dela primanje i davanje mita i poreske utaje u krivičnom zakoniku, kao krivičnih dela koje imaju odnos leks specijalis u odnosu na krivično delo iz čl. 359. kao legi generali. Uočen je i trend znatnog povećanja broja prijavljenih i procesuiranih lica za krivično delo trgovine uticajem iz čl. 366. KZ što je rezultat izmene Krivičnog zakonika 2009. godine i preciziranje radnje ovog krivičnog dela.

Sačinjen je i analitički izveštaj o statističkim pokazateljima za koruptivna krivična dela tužilaštva za organizovani kriminal za period 2009. do 1. juna 2012. godine, za krivična dela zloupotreba službenog položaja – čl. 359. KZ, primanje mita – čl. 367. KZ i davanje mita iz čl. 368. KZ.

Zaključak je ove analize da ukoliko se pogleda ukupan broj krivičnih dela i zahteva za sprovođenje istrage koje su podnete za sva tri krivična dela u periodu od 2009. do 1. juna 2012. godine uočava se trend rasta. Broj optužnica se razlikuje od godine do godine, ali od 2010. godine pokazuje se trend porasta.

Analiza broja pritužbi na rad i njihova suština biće izvršena tokom januara uz izveštaj o godišnjem radu.

U toku 2012. godine sačinjen je izveštaj za 2011. godinu i prema podacima Republičkom javnom tužilaštvu podneto je ukupno 398 predstavki i pritužbi, što je znatno smanjenje u odnosu na prethodnu godinu kada ih je bilo 535. Od navedenog broja na rad Republičkog javnog tužilaštva odnosila su se 22 predmeta (za razliku od 2010. godine kada ih je bilo 36).

Sve predstavke koje su se odnosile na postupanje Republičkog javnog tužilaštva ocenjene su kao neosnovane, a ovo tužilaštvo pratilo je i postupalo po predstavkama i pritužbama na rad drugih javnih tužilaštava, koje su u skladu sa odredbama Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, ustupane na nadležnost područnim javnim tužilaštvima“, navodi se u izveštaju

RJT.



Kada se uporedi ovaj odgovor sa narednim, vidi se da RJT obavlja svoj redovan posao i da se u oblastima kada se taj posao preklopi sa obavezama postavljenim Strategijom, Strategija (spontano) sprovodi. U područjima gde je potrebno dodatno angažovanje, rezultat nema.

Tako, naime, nisu izrađeni metodološki priručnici za otkrivanje istraživanja krivičnih dela s elementima korupcije namenjenih nosiocima javnotužilačkih funkcija.

Umesto toga je izvešteno da je „kroz projekat oduzimanja imovinske koristi stečene krivičnim delima izvršena obuka o finansijskim istragama za tužioce iz Odeljenja za borbu protiv korupcije, a sastavni deo obuke je materijal dostavljen svim tužiocima u kojima se nalaze smernice za proaktivno otkrivanje koruptnih krivičnih dela“.

Kao i u odgovoru za 2011. navedene su aktivnosti koje bi trebalo da spreče pritisak na organe u postupku, odnosno navedeno je da je „kontrola odluka tužilaca u slučajevima nepokretanja ili obustave postupka krivičnih dela sa elementom korupcije ili u slučajevima odugovlačenja krivičnog postupka trajan i stalan zadatak Odeljenja za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva i 4 Apelaciona javna tužilaštva (Beograd, Kragujevac, Novi Sad i Niš)“.

Takvom organizacijom rada i sprovođenjem obaveza iz uputstva, postizana je i preventivna delatnost . U slučajevima nepokretanja ili obustave postupaka za krivična dela sa elementima korupcije, posebna pažnja se obraća i na obrazloženost odluka, što je imalo za posledicu i aktiviranje pojedinih predmeta nakon odbačaja krivične prijave, odnosno pravilnije i potpunije obrazlaganje, inače, suštinski valjanih odluka.

Cilj ovakve aktivnosti je i prevencija, kao i zaštita profesionalnog integriteta tužilaca.

Preporuka je, prema mišljenju RJT u potpunosti ispunjena i u pogledu multidisciplinarnog rada na svim bitnim istragama. To je trajni zadatak i nastavljen je u toku 2012. godine kroz formiranje povremenih radnih timova za obradu određenih predmeta, a koje sačinjavaju predstavnici državnih organa za koje se oceni da će dati svoj najbolji doprinos u tom predmetu.