

JACANJE PRAVOSUĐA U BORBI PROTIV KORUPCIJE



Izdavač:



YUCOM

Komitet pravnika za ljudska prava

Svetogorska 17, 11000 Beograd

Tel: 011/3344 235

Fax: 011/3344 425

E-mail: office@yucom.org.rs

Web site: www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Milan Antonijević

Priredili:

Milan Antonijević

Jovana Spremo

Violeta Kurti

Nikola Grujić

Charlie Viguier

Sven Milekić

Nedim Jahić

Dizajn, prelom i priprema za štampu:

BENUSSI design

Štampa:

Dosije studio

ISBN 978-86-83209-56-9



YUCOM

Komitet pravnika za ljudska prava



YOUTH HUMAN RIGHTS
INICIJATIVA MLADIH ZA LJUDSKA PRAVA
MOLNÉTE MUNGHE PER TE SPRIKAT E NISHTET



PARTNERSHIP FOR
TRANSPARENCY FUND

izdanje Komiteta pravnika za ljudska prava YUCOM, Inicijative mladih za ljudska prava Hrvatska i
Inicijative mladih za ljudska prava BiH



SADRŽAJ

UVOD	7
KONTEKST	9
Nezavisnost	10
Javno nepoverenje	12
Sukob interesa i etika	14
Odgovornost	15
Efikasnost	17
STRATEŠKI OKVIRI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	19
Srbija	19
Hrvatska	25
Bosna i Hercegovina	30
ANALIZA PRAVNIH OKVIRA	33
Srbija	33
Hrvatska	43
Bosna i Hercegovina	48
MONITORING SUĐENJA	53
Srbija	55
Hrvatska	61
Bosna i Hercegovina	63
OPŠTI ZAKLJUČCI	67
Preporuke	67
BIBLIOGRAFIJA	70



UVOD

Komitet pravnikâ za ljudska prava – YUCOM je, kroz dugogodišnju praksu pružanja pravne pomoći i druge vidove rada na unapređenju ljudskih prava u Srbiji, uvideo značaj posmatranja i proučavanja koruptivnog ponašanja i njegovog uticaja na ostvarivanje osnovnih prava i vladavinu prava u društvu. Nakon organizovanja niza diskusija sa sudijama, tužiocima i predstavnicima policije, nezavisnih regulatornih tela, medija i relevantnih nevladinih organizacija u gradovima širom Srbije, uočili smo neke od sistemskih nedostataka u krivičnim postupcima sa koruptivnim elementima, kao i u drugim propisima koji se primenjuju u ovim postupcima.

YUCOM je, u želji da uporedi stanje u ovoj oblasti pravosuđa u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, započeo saradnju sa partnerskim organizacijama, Inicijativom mladih za ljudska prava – BiH i Inicijativom mladih za ljudska prava – Hrvatska, i na ovaj način proširio mrežu za praćenje suđenja sa elementima korupcije. Umrežavanje i jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva i pojedinaca jeste pokušaj da se kreira održiv i snažan „front” koji će, kroz posmatranje suđenja, analizu krivičnih postupaka i objektivno i profesionalno izveštavanje, dati jak podsticaj pravosuđu u suzbijanju korupcije i očuvanju vladavine prava u regionu.

Uočili smo da je praćenje rada nosilaca pravosudnih funkcija i podsticanje bliže komunikacije i koordinisane akcije svih angažovanih subjekata u suzbijanju korupcije, prostor u kojem civilno društvo može da bude korektiv i partner pravosudnom i širem državnom mehanizmu u borbi protiv korupcije. Želeli bismo da, kao rezultat naših napora, široj javnosti predstavimo drugačiju, stručniju podlogu za kreiranje legitimnog stava o odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, koja će biti suprotna stavu često zastupljenom u senzacionalističkim, popularnim i politički motivisanim natpisima i vestima. Pored toga, ključnim doprinosom smatramo i motivisanje onih koji snose odgovornost za otkrivanje, procesuiranje, suđenje i kažnjavanje zbog korupcije. Podsećamo ih da su saveznici u suzbijanju korupcije i da imaju jaku podršku u civilnom društvu.

Predstavljanjem strateških okvira koji se odnose na pravosuđe i imaju za cilj jačanje ove grane vlasti na planu borbe protiv korupcije, i pravnog okvira koji je od posebne važnosti za procesuiranje krivičnih dela sa koruptivnim elementima, želeli smo da ukažemo na sličnosti i razlike između posmatranih sistema. Posebno smo analizirali i činjenicu da je Hrvatska, tokom praćenja sudskih procesa, okončala pregovore sa Evropskom unijom i postala njen član.

Dodatno, u ovoj publikaciji predstavili smo i iskustva koja smo stekli tokom praćenja odabranih slučajeva, kao i rezultate i zaključke do kojih smo u tom procesu došli. Nadamo se da smo uspeli u nameri da ukažemo ne samo na propuste i nedostatke, već i na primere dobre prakse koji se podjednako mogu primeniti u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.



KONTEKST

Korupcija je pojava koja se sreće u svim državama i državnim sistemima, bez obzira na razvijenost, nivo bogatstva i kulturne obrasce jednog društva. Korupcija zahteva brze odgovore i jasnu akciju. Kada se govori o korupciji u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini potrebno je obratiti pažnju na sve oblasti javnog života, a posebno na dešavanja u sve tri grane vlasti. Pravosudna, zakonodavna i izvršna vlast imaju ulogu u borbi protiv korupcije i učestvuju u stvaranju slike o efikasnom sistemu, ili o sistemu nesposobnom da se bori protiv ove pojave koja razara poverenje u državu. Na tom putu pridružuju im se i nezavisne institucije, koje u Srbiji, kao i u drugim državama u regionu, predstavljaju dodatne mehanizme kontrole. Uloga medija u kreiranju očekivanja građana i stvaranju kritične mase koja zahteva promene, izuzetno je važna. Ne treba zaboraviti građane i civilno društvo, koji mogu zahtevati vladavinu prava i jake institucije sposobne da iznesu borbu protiv korupcije.

Budući da efikasan sistem pravosuđa omogućava kontrolisanje svih drugih javnih institucija, za borbu protiv korupcije od posebne je važnosti ojačati ovu granu vlasti. Fokusirali smo se na pravosuđe, jer je razvoj nezavisnog i efikasnog pravosuđa, koje može da deluje bez ikakvih spoljnih uticaja, ključ za uspešnu borbu protiv korupcije. U tom procesu nužno je pratiti i izbor na funkcije, kao i samo delovanje i postupanje pravosudnih organa i njihovih predstavnika.

Treba napomenuti da su u pojedinim državama, koje su bile predmet našeg interesovanja, institucije i njihovi predstavnici preduzimali mere van svojih nadležnosti i na taj način posredno uticali na tužilaštvo i sudove. O tome smo javno govorili i upućivali kritike, tako da u narednom periodu očekujemo neće biti potrebe da se dodatno diskutuje o opasnostima do kojih može dovesti narušavanje institucija.

Međunarodne organizacije specijalizovane za pitanja korupcije svake godine procenjuju stanje u zemljama regiona i daju preporuke u cilju poboljšanja strateškog i zakonskog okvira, kao i stava koji se odnosi na borbu protiv ove društvene pojave. U narednom poglavlju biće prikazan pregled najnovijih međunarodnih izveštaja koji se odnose na korupciju u pravosuđu u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Posebno je važno uporediti države u regionu, budući da se suočavaju sa sličnim problemima, ali se ipak razlikuju po postignutim rezultatima i poziciji u kojoj se nalaze na međunarodnom planu. Svaka od pomenutih država razvila je strategiju za borbu protiv korupcije u okviru pravosuđa, tako da mogu međusobno razmenjivati dobre prakse.

U Srbiji i Bosni i Hercegovini se o merama za smanjenje korupcije razmišlja, između ostalog, zbog procesa evropskih integracija. Takođe, iskustva Hrvatske, odnedavno članice Evropske unije, biće izuzetno značajna kako bi se predvideli izazovi sa kojima će se sretati i druge države na putu ka EU.

Najopsežnije preporuke upućene su Hrvatskoj, koja je od 2013. godine članica Evropske unije, i to posebno u prvom izveštaju o borbi protiv korupcije u EU i u izveštaju GRECO-a od 25. juna 2014.¹ Jasno se mogu uočiti novi međunarodni standardi koji se odnose na pitanje integriteta pravosuđa. Srbija bi trebalo pomno da prati ove izmene i blagovremeno ih primeni. Situacija u Bosni i Hercegovini je nešto drugačija, jer je ova država tek preduzela prve korake u borbi protiv korupcije, što ne znači da nije postignut napredak u rešavanju pojedinih problema u ovoj oblasti. Kao što je naglašeno u pomenutom izveštaju Evropske unije, neke države koje se sreću sa brojnim problemima u borbi protiv korupcije, imaju detaljan i dobar zakonodavni i institucionalni okvir, različite strategije i programe, ali implementacija istih nije na zadovoljavajućem nivou. U pojedinim državama, ovaj sistemski problem znatno je redukovano preventivnim merama, primerima dobre prakse i visokim standardima transparentnosti.² U narednom poglavlju biće prikazane fokusne tačke koje zahtevaju posebnu pažnju, kako bi se dostigao veći nivo osnaženosti pravosuđa za suočavanje sa ovim fenomenom.

Nadamo se da ćemo ovim izveštajem dopuniti podatke koji već postoje u regionu, a odnose se na poteškoće u sprovođenju efikasne borbe protiv korupcije, kao i na moguća rešenja. Diskusija koju želimo da otvorimo u regionu može biti dobar put ka odgovornom pravosuđu i podizanju svesti javnosti o neophodnosti da se postupci prate od samog početka, tačnije, od najave hapšenja u medijima do pravosnažne presude.

NEZAVISNOST

Podrška uspostavljanju nezavisnog pravosuđa od velike je važnosti za stvaranje povoljne klime u kojoj će sudovi voditi krivične postupke za krivična dela sa koruptivnim elementom, posebno kada je u pitanju visok nivo korupcije. Na ovaj način, jača se efikasnost i poverenje u pravosudni sistem, jer kada su u pitanju ovakvi slučajevi, neophodno je da sudovi i tužilaštva deluju objektivno i nezavisno od spoljnih uticaja.³ Kada se govori o nezavisnosti pravosuđa, posebno treba obratiti pažnju na nezavisnost tužilaštva i suda od političkog uplitanja u postupke. U praktičnom smislu, takav uticaj ogledao bi se u netransparentnoj ili diskrecionoj primeni procedura za izbor nosilaca sudijskih ili tužilačkih funkcija. Kako bi se izbegla takva situacija, ustavni i zakonodavni okvir moraju biti izmenjeni, jer ostavljaju prostora za politički uticaj.⁴ Nema jednoobraznih standarda koji bi predstavljali model za postavljanje na ove funkcije ili razrešavanje, ali se zahteva kredibilan proces, u skladu sa zaslugama.

- 1 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014. Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)7_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)7_Croatia_EN.pdf)
- 2 European Commission, *EU anti-corruption report*, Brussels, February 3, 2014, p. 8.
- 3 Ibid, p. 15.
- 4 Ibid.

Sličan problem javio se u Srbiji 2012. godine, povodom slučajeva žalbi neizabranih sudija na odluke Visokog saveta sudstva, koje je Ustavni sud usvojio i na taj način omogućio povratak 800 sudija na funkcije.⁵ Ova presuda potvrdila je ono što je istaknuto kao problematično u nekoliko izveštaja Evropske komisije i Venecijanske komisije: da je proces izbora sudija 2006. godine, kada je na tu funkciju trebalo da ih izabere Narodna skupština na predlog Visokog saveta sudstva (čija je uloga da štiti nezavisnost pravosuđa), pokazao visok rizik politizacije izbora na sudijske funkcije i kršenje nezavisnosti pravosuđa. Najveći problem u vezi sa procedurom izbora predstavljala je činjenica da ju je trebalo sprovesti ne samo za nove sudije, već i za one prethodno izabrane, narušavajući stalnost sudijske funkcije.⁶ U decembru 2013. Ustavni sud je istakao da je pravni osnov za izbor predsednika Vrhovnog suda 2009. godine, u tadašnjem privremenom sastavu, bio neustavan. Ovakav sistem postavljanja na funkciju (koji se takođe koristi za predsednike sudova i postavljanje i razrešavanje javnih tužilaca) mora biti izmenjen, jer ostavlja prostora za politički uticaj.⁷

U Hrvatskoj, predsednik Vrhovnog suda bira se od strane parlamenta, na predlog predsednika Hrvatske, uz prethodno mišljenje Vrhovnog suda koje nije obavezujuće, i Odbora za pravosuđe pri Hrvatskom saboru. Vlasti u Hrvatskoj smatraju da je ova procedura potpuno nezavisna, jer je rezultat sporazuma sve tri grane vlasti, dok je GRECO upozoravao da ta politički obojena procedura za izbor na najviše pozicije u pravosudnom sistemu, izlaže riziku celokupno pravosuđe.⁸ Proces bi trebalo da bude dovoljno transparentan kako bi se izbegla sumnja u postojanje političkog uticaja. Evropski sud za ljudska prava smatra da je ključni faktor za ustanovljenje činjenice da je sudstvo nezavisno, upravo pitanje da li on zapravo predstavlja samo privid nezavisnosti. Iste primedbe mogu se izneti na račun imenovanja opšteg javnog tužioca. Prednost treba dati nezavisnom i stručnom telu koje bi donosilo odluke o ovim imenovanjima.⁹ Zahtevanje nezavisnosti ne znači potpuno isključivanje drugih grana vlasti iz rada pravosudnih institucija: većina članova Državnog sudbenog vijeća Republike Hrvatske dolazi iz redova sudija koji su izabrani od strane svojih kolega, ali podrazumeva i dva člana Sabora. Isti odnos postoji i u Državnom tužilačkom vijeću. U Srbiji, osoba koja je prvi put izabrana na sudijsku funkciju, bira se na probni period od tri godine. Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobode

.....
5 European Commission, *Serbia 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 38.

6 Maria Dicosola, „Judicial independence and impartiality in Serbia: between Law and Culture”, Blog Diritti comparati, December 17, 2012. Dostupno na: <http://www.diritticomparati.it/2012/12/judicial-independence-and-impartiality-in-serbia-between-law-and-culture.html>

7 European Commission, *Serbia 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 39.

8 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 21.

9 Ibid.

MEDEL¹⁰ kritikovalo je taj probni period od 3 godine, smatrajući da su sudije tada posebno podložne uticaju. Hrvatska je poništila slično pravilo da se zamenici javnih tužilaca, pre stalnog biranja na tužilačku funkciju, biraju na probni period od 5 godina, jer su ovakav izbor smatrali pretnjom za nezavisnost delovanja tužilaca.¹¹ Primer Bosne i Hercegovine pokazuje da demokratske promene na bolje treba da se posmatraju izolovano. U sadašnjem sistemu, Visoki sudski i tužilački savjet Bosne i Hercegovine ima nadležnost da postavlja sudije i tužioce, sprečavajući na taj način da njihov izbor postane predmet političkog uticaja. Međutim, 2013. godine, izvesne političke partije predložile su da se poveća uloga izvršne i zakonodavne vlasti koja se odnosi na izbor tužilaca, ali je na ovaj predlog reagovala Evropska komisija, tvrdeći da su ovakvi zahtevi zabrinjavajući.¹²

Konačno, stalnost sudijskih i drugih funkcija u pravosuđu posmatra se kao jedan od jasnih pokazatelja nezavisnosti pravosuđa, koji ih štiti od arbitražnog razrešavanja usled smeđe političkih garnitura. U Hrvatskoj je sudijska funkcija stalna do penzionisanja. Postavljanje na funkciju i razrešavanje s iste vrši Državno sudbeno vijeće, pod kontrolom administrativnih sudova i Ustavnog suda. Sistem mora biti uravnotežen da bi omogućio neprekidnost i dinamičnost rada. Kako broj mandata predsednika Ustavnog suda¹³ i glavnog državnog odvjetnika¹⁴ nije ograničen, postoji opravdan razlog da se veruje da i ovakvo rešenje može biti problematično, jer postoji rizik da nosioci ovih funkcija rade u korist nekih političkih tela, kako bi osigurali reizbor.

JAVNO NEPOVERENJE

Kako je posebno naglašeno u Antikorupcijskom izveštaju EU iz 2014. godine, kao i u GRECO-vom četvrtom evaluacijskom izveštaju o Hrvatskoj, percepcija javnosti o korupciji mora se uzeti u obzir kao važan parametar za merenje nivoa korupcije sa kojim se države susreću. Visok procenat nepoverenja ima direktne posledice i smatra se važnim pitanjem jer ozbiljno podriiva poverenje građana u demokratske institucije. Rezultat istraživanja je nedvosmislen: u

-
- 10 MEDEL (Magistrats pour la Démocratie et les Libertés), *MEDEL CA Motion - Restoration of Confidence Necessary for the Democratic Functioning of the Serbian Judiciary*, June 24, 2013. Dostupno na: <http://www.sudije.rs/en/medel-corner/medel-ca-motion-restoration-of-confidence-necessary-for-the-democratic-functioning-of-the-serbian-judiciary>
 - 11 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 38.
 - 12 European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 12.
 - 13 Ibid.
 - 14 Ibid, p. 36.

Evropi 76% ljudi misli da je korupcija rasprostranjena u njihovoj državi.¹⁵ Isto istraživanje pokazuje da 94% hrvatskog stanovništva smatra da je korupcija široko rasprostranjena u Hrvatskoj. Procenat nepoverenja javnosti takođe je veoma visok u Srbiji i Bosni i Hercegovini: 95% ispitanih Srba smatra da je korupcija problem ili ozbiljan problem u Srbiji, dok je 85% ispitanih u BiH odgovorilo na isti način.¹⁶ Veliki problem predstavlja i činjenica da u sve tri države postoji visok stepen nepoverenja u pravosuđe, koje se smatra jednom od najkorumpiranijih institucija: u Srbiji, 82% ispitanih smatra da je pravosuđe korumpirano ili izuzetno korumpirano, 67% u Bosni, a 70% u Hrvatskoj.¹⁷

Poverenje javnosti je od ključnog značaja u sistemu krivičnog pravosuđa, što je i Evropski sud za ljudska prava više puta ponovio u svojoj praksi. Dakle, postoji snažna potreba da se otkriju razlozi koji su doveli do javnog nepoverenja u pravosuđe, identifikuju uzroci praznine u percepciji i razviju ciljane mere kako bi se podigao stepen poverenja javnosti u pravosuđe.¹⁸ Postoje spoljni faktori koji dovode do pogrešne predstave javnosti u pogledu rada sudija i tužilaca. Pre svega, štampa je neuravnotežena, senzacionalistička i često neprecizna u izveštavanju. Kvantitet pravog istraživačkog novinarstva smanjen je u korist štampe koja „traži skandale”, smatra Udruženje sudija u Hrvatskoj. GRECO je naglasio da bliske veze između pojedinih vlasnika medija i političkih i finansijskih centara moći, mogu da imaju „neuravnotežen uticaj” na informacije koje stižu do medija.¹⁹ Takođe, sudije i tužioci u sve tri države često trpe posledice ponašanja izvršne grane vlasti.

Javni politički napadi članova izvršne ili zakonodavne vlasti usmereni na pojedine sudije, ozbiljno podrivaju kredibilitet sudske vlasti, što može imati snažan uticaj na nezavisnost sudstva.²⁰

Rešenje se, bar delimično, može pronaći u samom pravosuđu. S obzirom na ogroman uticaj koje medijsko izveštavanje ima na javno mnjenje, poboljšana komunikacija sa novinarima postaje sve važnija.²¹ U tom smislu, kao dobar primer može se navesti Hrvatska, gde svaki sud ima sudiju koji je i portparol. Međutim, preporučuje se i razvijanje efikasne politike komunikacije u okviru pravosudnog sistema, koja bi uključila opšte standarde i pravila ponašanja u komu-

15 European Commission, *Special Eurobarometer on Corruption*, February 2014, p. 6.
Dostupno na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

16 Transparency international, *Global corruption barometer 2013*.
Dostupno na: <http://www.transparency.org/gcb2013/results>

17 Ibid.

18 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 4

19 Ibid, p. 34

20 European Commission, *EU anti-corruption report*, Brussels, February 3, 2014, p. 15.

21 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 35.

nikaciji sa novinarima.²² Opšte nepoverenje mora biti ozbiljno shvaćeno jer u velikoj meri utiče na sistem, ali ne odgovara uvek činjeničnom stanju. U Hrvatskoj su, u prethodnih pet godina, samo dva člana sudstva osuđena za korupciju.

SUKOB INTERESA I ETIKA

Sukob interesa predstavlja situaciju u kojoj državni službenici deluju, nameravaju da deluju ili stvaraju sliku delovanja u korist svog, privatnog interesa.²³ Slučajevi sukoba interesa ozbiljno podrivaju integritet i transparentnost institucija i predstavljaju jedan od najvažnijih razloga za javno nepoverenje, posebno u pravosuđu. Nažalost, strategije koje uređuju oblast pravosuđa uglavnom ne uspevaju da postave sukob interesa kao prioritet, a nedostatak delovanja nastavlja da ugrožava poverenje javnosti.²⁴ Zakoni o sukobu interesa uvedeni su u sve tri države, ali je zakonski okvir i dalje slab. Sudije i tužioci podležu strogom režimu inkompatibilnosti, tako da ne mogu da obavljaju posao koji može da ugrozi njihovu autonomiju, nepristrasnost, nezavisnost ili da umanjí njihov društveni status. Konkretno, treba im zabraniti članstvo u političkim partijama, kao i uključivanje u političke aktivnosti. Jedine profesionalne, plaćene aktivnosti koje treba da im budu omogućene jesu one na akademskom polju. Osim toga, važno je zabraniti ili ograničiti određene pomoćne aktivnosti kao i zapošljavanje nakon odlaska u penziju.²⁵

Predstavnici civilnog društva izrazili su zabrinutost jer ne mogu da vrše istraživanja koja se odnose na integritet sudija, ukoliko im je uskraćen pristup javnim informacijama o finansijskim izveštajima. Ograničenja bi trebalo da budu pažljivo balansirana, jer je uloga civilnog društva strateški važna kako bi se dostigao veći stepen transparentnosti. Tako, javna kontrola ima svoje granice, i iz tog razloga, nadzorna uloga Državnog sudbenog vijeća u sprečavanju i rešavanju sukoba interesa ima ključni značaj. To ne može da bude samo kontrola pro forme, već kredibilan i dobro vođen proces.²⁶

Mehanizmi za pružanje smernica i saveta takođe bi trebalo da budu ojačani. Retko se koriste u praksi, površni su, a saveti samo opisuju princip ne izražavajući stav o konkretnim

.....
22 Ibid.

23 *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials*, Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
Prema: European Commission, *EU anti-corruption report*, Brussels, February 3, 2014, p. 12.

24 European Commission, *EU anti-corruption report*, Brussels, February 3, 2014, p. 12.

25 Ibid, p. 29, 42.

26 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 30, 31, 43.

etičkim dilemama.²⁷ Sistem ima za cilj da izbegne da sudije i tužioci budu prepušteni sami sebi kada se suoče sa ozbiljnim etičkim pitanjima. Situaciju je moguće poboljšati uvođenjem proaktivnijeg pristupa za podizanje svesti i povećanje znanja, kao i mobilisanjem pravosudnih akademija i članova civilnog društva koji mogu da odigraju važnu ulogu u redovnoj obuci i evaluaciji moralnih načela. Pored toga, vlasti moraju da budu svesne da preterano umnožavanje pravila i stalna kontrola povećavaju stepen odgovornosti i pritisak na profesionalce u pravosuđu koji, kako je primećeno u Hrvatskoj, sve više žele da pređu u privatni sektor.²⁸ Ovaj fenomen trebalo bi posebno naglasiti, jer mobilnost radne snage između javnog i privatnog sektora jeste od suštinskog značaja za funkcionisanje jednog modernog društva, ali i ukazuje na potencijalnu opasnost za pojavljivanje sukoba interesa. Nepostojanje jasnih pravila u ovoj oblasti mora biti rešeno.²⁹

ODGOVORNOST

U pravosuđu, volja je suštinski element za uspeh u borbi protiv korupcije. Nažalost, očigledan je nedostatak sudske odlučnosti za rešavanje kompleksnih ili osetljivih slučajeva korupcije. To se, pre svega, ogleda u neefikasnoj koordinaciji antikorupcijskih organa i nezavisnih organa uprave, kao i u zanemarljivom broju predmeta koji su zaključeni presudom. Broj istraga koje su 2012. godine u Srbiji pokrenuli tužioci za korupciju i organizovani kriminal u slučajevima korupcije na visokom nivou, jeste znatno porastao (140 novih istraga, u poređenju sa 115 u 2011.), ali je broj donetih presuda i dalje veoma mali, u odnosu na broj pokrenutih postupaka.³⁰

Labavost u pravosuđu slabi borbu protiv korupcije, a indirektno utiče i na ceo sistem. Na primer, u Srbiji, nerešeni slučajevi ubijenih novinara iz 1999. i 2001.³¹ i dalje predstavljaju značajan faktor autocenzure za istraživačko novinarstvo i odvrću potencijalne doušnike i svedoke od prijavljivanja korupcije. Takođe, naznačena je i ograničena mogućnost odmeravanja kazne. Poboljšanje je moguće postići redovnim ocenjivanjem sudija, predsednika sudova i tužilaca. Neophodno je uvesti jasne i objektivno merljive kriterijume za kvalitativnu i kvantitativnu procenu rada svih profesionalaca: broj donetih odluka, performanse po vrsti predmeta u apsolutnom broju procenata, poštovanje rokova, vrste odluka donetih po žalbi itd.³² Upotreba

27 Ibid, p. 41.

28 Ibid, p. 42.

29 European Commission, *EU anti-corruption report*, Brussels, February 3, 2014, p. 12.

30 European Commission, *Serbia 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 42.

31 European Commission, *Serbia 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 43.

32 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 25.

modernih informacionih tehnologija je od suštinskog značaja za povećanje transparentnosti sistema. U Hrvatskoj, malobrojni sudovi pokrenuli su internet sajtove na kojima je moguće pratiti njihov sastav i raspored rada, dok većina sudova i dalje radi bez pristupa modernim upravljačkim kapacitetima.³³ Ocene učinka treba kombinovati sa sistemom unapređivanja. U Hrvatskoj je postavljen sistem ocenjivanja i bodovanja, dopunjen ličnim intervjuima. Odluke o imenovanju, unapređenju i transferima se objavljuju, a kandidati, ukoliko su nezadovoljni rezultatom, mogu tražiti preispitivanje sudske odluke. Propisano je radno iskustvo neophodno za napredovanje u karijeri, koje se razlikuje na različitim nivoima teritorijalne nadležnosti - 2 godine na opštinskom nivou, 8 godina na nivou okruga i 15 godina za državnom nivou.³⁴

Imajući u vidu da su potrebne mere predostrožnosti kako bi se sačuvala nezavisnost zainteresovanih profesionalaca, odluke o eventualnoj suspenziji trebalo bi da budu donete nakon obrazloženog predloga nezavisnog entiteta, kao što je Državno sudijsko vijeće, i nakon što je dotično lice saslušano, sa mogućnošću da uloži tužbu kroz efikasan mehanizam upravnog spora.³⁵ Kako je ranije naglašeno, javnost sudskog rada je od suštinskog značaja za omogućavanje dodatne kontrole od strane javnosti i civilnog društva. Sudska ročišta bi trebalo da budu javna, osim ako, iz opravdanih razloga, zakonom nije drugačije predviđeno, ili kada, prema mišljenju suda, privatnost ne sme biti povređena. Međutim, i u tim slučajevima skraćeno izdanje presude trebalo bi da bude objavljeno u javnosti.³⁶

Često se ne uzima u obzir da i sudije i tužioci mogu biti predmet krivične i građanske odgovornosti. Takođe, treba omogućiti oštećenim licima da podnesu tužbu protiv sudija i tužilaca, čija je odgovornost ograničena usled imuniteta sudske funkcije. Konkretno, oni ne mogu biti pozvani na odgovornost zbog mišljenja ili glasanja prilikom donošenja odluka. Što se tiče sudija u Hrvatskoj, ne postoji direktna građanska odgovornost za pojedine odluke sudija, ali postoji mogućnost za naknadu štete u slučaju namerne ili grube nemarnosti. Krivični postupak protiv sudije po individualnoj tužbi se može pokrenuti bez odobrenja Državnog veća sudija. U praksi, zahtevi za ukidanje imuniteta uglavnom dolaze od ljudi koji su nezadovoljni odlukama sudija, pa ih Veće odbacuje. Samo kada je to zahtevano od strane tužilaštva, dolazi do zadovoljavajućeg rezultata.³⁷

Disciplinska odgovornost za kršenje etičkih ili profesionalnih dužnosti takođe može dovesti do sankcija. U slučaju tužilaštva neophodna je stroga disciplina. Kako je njegova struktura hijerarhijska, transparentne linije nadležnosti su od suštinske važnosti kako bi se osigurala efikasnost i definisala odgovornost. U tom smislu, nalozi dati pojedinačnom tužiocu od strane

33 Ibid, p. 27.

34 Ibid, p. 39.

35 Ibid.

36 Ibid, p. 27.

37 Ibid, p. 31, 43.

njegovog pretpostavljenog treba uvek da budu u pismenoj formi i da sadrže obrazloženje.³⁸ Slaba disciplina takođe može da utiče na pravosudne institucije. GREKO navodi da sudije ponekad odbijaju da sarađuju u disciplinskim pitanjima, ali zbog toga ne dobijaju sankcije.³⁹ Ovakva situacija podriva sve procese i ne sme se tolerisati.

EFIKASNOST

Jedan od najvećih prepoznatih problema jeste nedostatak efikasnosti sudskih postupaka u sve tri posmatrane države. Preterano duge procedure krše pravo na suđenje u razumnom roku, povećavaju mogućnosti za loše rezultate i dovode do opšteg nepoverenja u institucije pravde. Postoji i rizik, inter alia, da slučajevi korupcije postanu zastareli. U nekim situacijama, proceduralna pravila mogu se primeniti i na način koji dovodi do značajnih odlaganja u cilju izbegavanja okončanja sudskih postupaka.⁴⁰ Posledice neefikasnosti trpe obe strane - oštećeni, koji moraju da čekaju ponekad i decenijama pre nego što odluka bude doneta i optuženi, koji su često predmet neuobičajeno dugih pritvaranja.

Podaci pokazuju da je broj nerešenih sudskih predmeta i dalje veoma značajan. U Srbiji je, u 2012. godini, bilo više od 3 miliona slučajeva koji su čekali na presudu,⁴¹ dok je u isto vreme u BiH bilo 2.3 miliona takvih slučajeva.⁴² Poslednji izveštaj GRECO-a o Hrvatskoj takođe naglašava zaostale predmete kao najveću slabost hrvatskog pravosuđa.⁴³ Sprovođenje jedinstvenih programa u cilju rešavanja starih predmeta mora biti definisano kao prioritet u sve tri države. Iako su takvi programi predviđeni poslednjim akcionim planovima za period 2013-2018. i to u sve tri države, rezultati se jedva naziru. Međunarodne organizacije naglašavaju značaj glatke i pravovremene primene ovih strategija.

.....
38 Point 9 of the *Bordeaux Declaration*, jointly drafted by the Working Groups of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) of the Council of Europe, in Bordeaux (France) and has been officially adopted by the CCJE and the CCPE in Brdo (Slovenia) on 18 November 2009. Dostupno na: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2009\)192&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#P10_110](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2009)192&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#P10_110)

39 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 33.

40 European Commission, *EU anti-corruption report*, Brussels, February 3, 2014, p. 16.

41 European Commission, *Serbia 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 40.

42 European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 12.

43 GRECO, *Evaluation Report Croatia*, Strasbourg, June 25, 2014, p. 16.

Racionalizacija mreže pravosuđa nije lak zadatak. Prve teškoće mogu nastati sa geografskom distribucijom. S jedne strane, neophodno je obezbediti optimalnu alokaciju sudija i tužilaca na celoj teritoriji, koji će biti sposobni da odgovore na sve potrebe u roku.⁴⁴ S druge strane, sudije mogu da se ne slože sa promenom svoje lokacije i imaju ustavno pravo da, ukoliko ne žele, ne mogu biti raspoređeni na drugo mesto.⁴⁵ Ovo pravo ima i svoje granice. U Hrvatskoj, na primer, na osnovu izuzetka, sudija može biti premešten u drugi sud iste instance bez njegove/njene eksplicitne saglasnosti, u slučaju da je sud otkazan ili restrukturiran u skladu sa zakonom.⁴⁶ Ovo može da ima značajne posledice, jer slaba geografska distribucija može dovesti do velikih neravnoteža u obimu posla sudija (neke sudije dobiju zaista veliku količinu predmeta svake godine, dok druge dobiju samo nekoliko), što će im onemogućiti ispravan rad. Sudski posao takođe zahteva posebnu pažnju u pogledu raspodele predmeta. Da bi se sprečili sukobi interesa, slučajevi moraju biti distribuirani nasumično (na primer po abecednom redu).⁴⁷ Mora se obratiti pažnja na vrstu i složenost datog predmeta, kao i na posebnu nadležnost, specijalizaciju i obim posla svakog sudije ili tužioca. Distribucija slučajeva je posebno plodno tle za korupciju, i vlasti moraju da budu veoma oprezne. Opšte pravilo je da sudije i tužioci ne bi trebalo da budu uklonjeni sa slučaja. Međutim, ako se to ipak desi, mora biti zasnovano na posebnoj zakonskoj odredbi i uredno utemeljeno u pisanoj formi.⁴⁸

Postavljanje jedinstvenih računarskih i informacionih sistema koji bi pokrili celokupno pravosuđe, može da donese veću brzinu, transparentnost i nepristrasnost u izboru predmeta.⁴⁹ Međutim, različiti softveri za upravljanje podacima nastavljaju paralelno da deluju u apelacionim, administrativnim i vrhovnim sudovima, dok elektronsko upravljanje još uvek nije postavljeno u prekršajnim sudovima i tužilaštvima.⁵⁰ Na urgentnost situacije ukazuje i iznenađujući nedostatak kadrova i opreme u pravosudnim institucijama Srbije, Hrvatske i Bosne, koji je posebno vidljiv kada su u pitanju ključna tela.

.....
44 European Commission, *Serbia 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 40.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid, p. 26.

48 Ibid.

49 Ibid, p. 34.

50 European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2013 Progress report*, October 16, 2013, p. 13.

STRATEŠKI OKVIRI ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Razmotrivši preporuke od strane međunarodnih organizacija, a u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji, sve tri države donele su strateška dokumenta koja se odnose na borbu protiv korupcije. Iako ova dokumenta u najvećoj meri sadrže sve preporuke, implementacija odredaba je prilično spora, te su samo neke od aktivnosti predviđenih akcionim planovima zaista i primenjene. U ovom poglavlju kratko će biti predstavljene predviđene mere za poboljšanje efikasnosti pravosuđa i drugih relevantnih organa za borbu protiv korupcije.

SRBIJA

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine najvažniji je strateški dokument kada se govori o planskoj borbi protiv korupcije. Prema predviđenim ciljevima Strategije usvojen je i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine. Međutim, imajući u vidu proces implementacije Akcionog plana, može se reći da je on u vidnoj stagnaciji. Kao opšti cilj Strategije predstavljena je ideja da korupcija, kao prepreka ekonomskom, socijalnom i demokratskom razvoju Republike Srbije, bude otklonjena u najvećoj mogućoj meri.⁵¹ Istraživanje Svetskog ekonomskog foruma za period od 2011. do 2012. godine, predstavilo je korupciju kao drugi najveći problem uočen prilikom donošenja odluke o započinjanju privredne delatnosti u Republici Srbiji. Ako uporedimo ove podatke sa podacima iz izveštaja za 2013. godinu, možemo uočiti da je na istoj skali korupcija prepoznata kao problem na prvom mestu.⁵² Prema pomenutom izveštaju, nezavisnost pravosuđa od vlade, građana i preduzeća je na izuzetno niskom nivou.⁵³

51 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik RS” br. 57/2013.

52 World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2013-2014*, Geneva, 2013, p. 334.
Dostupno na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global-CompetitivenessReport_2013-14.pdf

53 Ocena: 2.6 na skali od 1-7 gde je 1 pod jakim uticajem, a 7 potpuno nezavisno.
Prema: World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2013-2014*, Geneva, 2013.

Prateći efikasnost pravosuđa u borbi protiv korupcije, kao i moguća poboljšanja u radu pravosuđa, fokusirali smo se, pre svega, na deo Strategije koji se odnosi na ovu granu vlasti.⁵⁴ Najveći problemi u ovoj oblasti su još uvek nepropisano krivično delo nezakonito bogaćenje, i činjenica da se finansijska istraga uglavnom sprovodi nakon što je krivična prijava već podneta, tako da se odlaganjem istrage povećava rizik da će imovina biti izneta iz zemlje. Novim Zakonikom o krivičnom postupku,⁵⁵ uvedena je tužilačka istraga, čime je javno tužilaštvo dobilo vodeću ulogu u pribavljanju dokaza i njihovom predstavljanju pred sudom. Ova ideja zahteva dodatno znanje tima javnih tužilaca, ali i posebna znanja iz drugih oblasti kao što su forenzičko računovodstvo i praćenje finansijskih tokova, tako da je neophodna kontinuirana edukacija i specijalizacija javnih tužilaca, kao i povećanje broja njihovih zamenika.⁵⁶ U samom dokumentu Strategije naglašeno je da se ovaj zakon, od januara 2012. godine, primenjuje u predmetima u kojima postupaju nadležno Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine, dok se u krivičnim predmetima iz opšte nadležnosti sudova i javnih tužilaštava, primenjuje od oktobra 2013. godine.⁵⁷

Osnovni ciljevi Strategije u ovoj oblasti odnose se na:

- punu nezavisnost, odnosno samostalnost i transparentnost pravosuđa u budžetskim ovlašćenjima;
- proces izbora, napredovanja i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija zasnovan na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima;
- razvijeno efikasno i proaktivno postupanje u otkrivanju i krivičnom gonjenju koruptivnih krivičnih dela;
- unapređenje materijalnog krivičnog zakonodavstva i usklađivanje sa međunarodnim standardima;
- uspostavljanje efikasne horizontalne i vertikalne saradnje i razmene informacija policije, javnog tužilaštva, sudstva, drugih državnih organa i institucija, regulatornih i nadzornih tela, kao i evropskih i međunarodnih institucija i organizacija;
- uspostavljanje jedinstvene evidencije (elektronskog upisnika) za krivična dela sa koruptivnim elementom, u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti;
- ojačanje mehanizama za prevenciju sukoba interesa u pravosudnim profesijama;

54 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik RS“ br. 57/2013, deo 3.4. „Pravosuđe“,

55 Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS“ br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 i 45/13.

56 Državno veće tužilaca, *Izveštaj Savetu za borbu protiv korupcije*, 19. februar 2014, str. 30.

Dostupno na: <http://www.dvt.jt.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20Savetu%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf>

57 Više o izmenama ZKP-a u poglavlju Analiza pravnog okvira - Srbija.

- obezbeđivanje adekvatnih resursa javnog tužilaštva i sudova za postupanje u slučajevima korupcije (jačanje kapaciteta);
- donošenje dugoročne strategije koja na sveobuhvatan način unapređuje finansijske istrage.⁵⁸

U martu 2014. godine prikazani su prvi opsežni rezultati sprovođenja Akcionog plana.⁵⁹ U nastavku prikazaćemo neke od najvažnijih ispunjenih, odnosno neispunjenih mera, koje su od posebnog značaja za pravosuđe u Srbiji kada je u pitanju ojačavanje ove grane vlasti, a u cilju što efikasnije i efektivnije borbe protiv korupcije. Korisno je napomenuti da je u julu 2013. godine usvojena Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine, čiji je cilj ojačavanje Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, i to tako što će dobiti više odgovornosti i Ustavom utemeljene nadležnosti, čime bi jasno garantovali nezavisnost sudstva. Međutim, ako se vratimo na mere predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije, videćemo da neki koraci ka jačanju ovih institucija nisu ili nisu u potpunosti preduzeti. Ako se govori o meri izmene Zakona o Pravosudnoj akademiji, Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Državnom veću tužilaca⁶⁰, kojom bi se uvela obavezna obuka za nosioce svih pravosudnih funkcija u okviru cilja *Proces izbora, napredovanja i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija zasnovan na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred utvrđenim kriterijumima*, može se uočiti da je samo prvi od ova tri zakona izmenjen. Druga dva zakona još uvek nisu usvojena, ali nacrti su dostavljeni 9. juna 2014.

S druge strane, predviđena je izrada pravilnika o objektivnim kriterijumima i postupcima za izbor i napredovanje nosilaca sudijskih funkcija, odnosno funkcija zamenika javnih tužilaca i njihovo objavljivanje na internet stranama pravosudnih institucija, što bi direktno doprinelo nezavisnosti samog izbora.⁶¹ Objavljivanje ovih pravilnika i dostupnost dokumenta na internet stranicama, omogućili bi zainteresovanim stranama, organizacijama i institucijama koje mere transparentnost zapošljavanja i preuzimanja sudijskih i tužilačkih pozicija, da prate i kako ona utiče na efikasnost celog pravosudnog sistema.

Za našu analizu posebno je važno *uspostavljanje razvijenog efikasnog i proaktivnog postupanja u otkrivanju i krivičnom gonjenju koruptivnih krivičnih dela*.⁶² Proaktivne istrage su istrage u kojima se primenjuju specijalne tehnike i postupka na osnovu inicijative policije i tužilaštva. Indikator ostvarenja ovog cilja jeste mera sprovođenja i razvijanja procesa proaktivnih istraga,

58 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik RS“ br. 57/2013, deo 3.4. „Pravosuđe“.

59 Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*, 31. mart 2014.

60 Vlada Republike Srbije, *Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine*, 25. avgust 2013, Mera 3.4.2.4.

61 Ibid, Mera 3.4.2.5.

62 Ibid, Cilj 3.

koja predviđa obavezu Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova da do 06. septembra 2014. oforme statistiku o pokrenutim proaktivnim istragama. Međutim, nema informacija da je statistika i formirana u predviđenom roku.

Nepostojanje krivičnog dela nezakonito bogaćenje navodi se u Strategiji kao jedan od vodećih problema kada se govori o koruptivnim krivičnim delima. Nezakonito bogaćenje je krivično delo koje se u stranoj literaturi definiše kao „značajno uvećanje imovine javnog funkcionera koje on/ona ne mogu razložno opravdati, imajući u vidu njegove/njene legalne prihode.”⁶³ Provera porekla imovine, kao i uvođenje ovog krivičnog dela u Krivični zakonik, doprinelo bi borbi države protiv korupcije i kriminala, budući da bi se radilo o jasno utvrđenom krivičnom delu korupcije, koje je, gledajući po broju afera na državnom nivou, česta pojava u Republici Srbiji. Akcioni plan predvideo je izmene i dopune Krivičnog zakonika kako bi se ovo krivično delo uvelo u KZ, a rok za podnošenje predloga ovih izmena bio je 06. jun 2014. Sve ostale aktivnosti mogu da se sprovedu tek nakon usvajanja ovih izmena, međutim, predlog nije ni podnet Narodnoj skupštini.

U okviru cilja Uspostavljanje efikasne horizontalne i vertikalne saradnje i razmene informacija policije, javnog tužilaštva, sudstva, drugih državnih organa i institucija, regulatornih i nadzornih tela, kao i evropskih i međunarodnih institucija i organizacija, predviđeno je unapređivanje saradnje i koordinacije aktivnosti na suzbijanju korupcije između relevantnih institucija, tako što bi Ministarstvo pravosuđa i državne uprave organizovalo potpisivanje Memoranduma o saradnji policije, tužilaštava, sudstva, drugih državnih organa i institucija, kojim bi se odredili načini saradnje i kontaktne tačke.⁶⁴ Potpisivanje Memoranduma ima za cilj smanjenje prosečnog trajanja istrage za krivična dela sa elementima korupcije. Sastanci sa Republičkim javnim tužilaštvom su održavani, dok su iz Visokog saveta sudstva i Vrhovnog kasacionog suda tvrdili da im nije dostavljen dokument na razmatranje.⁶⁵

Usled uočene neusklađenosti i nepovezanosti postojećih elektronskih upisnika o krivičnim predmetima, u Strategiji je prepoznata potreba da se uspostavi *jedinstvena evidencija za krivična dela sa koruptivnim elementom, u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti.*⁶⁶ Uspostavljanje sistema praćenja predmeta koruptivnih krivičnih dela, odnosno jedinstvene elektronske evidencije, obaveza je Ministarstva pravde i državne uprave, Republičkog

63 Londa Esadze, *Glosar termina u oblasti sukoba interesa i korupcije*, Beograd, 2013, str. 11. Dostupno na: <http://www.euinfo.rs/plac/wp-content/uploads/2013/11/glosar-termina-u-oblasti-sukoba-interesa-i-korupcije.pdf>

64 Vlada Republike Srbije, *Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine*, 25. avgust 2013, Mera 3.4.5.1.

65 Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionnog plana za njeno sprovođenje*, 31. mart 2014, str. 161.

66 Vlada Republike Srbije, *Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine*, 25. avgust 2013, Cilj 3.4.6.

javnog tužilaštva, Državnog veća tužilaca, Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva i Ministarstva unutrašnjih poslova, a trebalo bi da bude dostupna u martu 2015. godine. Baza bi obezbedila veću proaktivnost i lakše praćenje postupaka koji se odnose na krivična dela sa koruptivnim elementom, što bi dalo jasniju predstavu o broju ovih slučajeva i omogućilo evidentiranje i statističko izveštavanje.⁶⁷

U momentu donošenja Strategije uočeno je da se finansijska istraga sprovodi nakon podnošenja krivične prijave, kada su u pitanju slučajevi za koje postoji sumnja o učinjenju krivičnog dela sa koruptivnim elementom. Takođe, evidentiran je i nedostatak stručnjaka ekonomsko-finansijske struke u javnom tužilaštvu.⁶⁸ Otklanjanje pomenutih problema vrši se u okviru cilja *Obezbeđivanje adekvatnih resursa javnog tužilaštva i sudova za postupanje u slučajevima korupcije (jačanje kapaciteta)*. Budući da je izrađena analiza potreba za jačanje kapaciteta javnih tužilaštava i da su, u 13 javnih tužilaštava, preduzeti značajni koraci uvođenjem audio-vizuelne opreme za potrebe nove tužilačke istrage, obuke i jačanja kapaciteta sistema za rad, može se tvrditi da se aktivnosti odvijaju u predviđenom roku.⁶⁹ U okviru mere koja predviđa uvođenje tima ekonomskih forenzičara u sastav javnih tužilaštava, u izveštaju Državnog veća tužilaca navodi se da najveće potrebe za uvođenjem ovakvog tima imaju Tužilaštvo za organizovani kriminal i viša javna tužilaštva u Beogradu, Kragujevcu i Nišu.⁷⁰ Takođe, predviđa se i izrada plana i programa obuke ekonomskih forenzičara od strane Pravosudne akademije.

Poslednji cilj u oblasti pravosuđa koji Strategija predviđa jeste *Donošenje dugoročne strategije koja na sveobuhvatan način unapređuje finansijske istrage*, a planira se i obuka nosilaca pravosudnih funkcija i pripadnika policije i Vojnobezbednosne agencije o novim strateškim rešenjima.⁷¹ U avgustu tekuće godine, Ministarstvo pravde saopštilo je da je radna grupa koja treba da izradi predlog strategije a zatim i akcioni plan počela sa radom, kao i da će javnom tužiocu biti omogućeno da bude umrežen sa svim organima koji mogu da doprinesu mnogo boljem i efikasnijem vođenju krivičnog postupka.⁷²

67 Ibid, Mere u okviru cilja 3.4.6.

68 Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*, 31. mart 2014, str. 163.

69 Republičko javno tužilaštvo, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*, 2013. Prema: Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*, 31. mart 2014, str. 164.

70 Ibid, Državno veće tužilaca, *Izveštaj*.

71 Vlada Republike Srbije, *Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine*, 25. avgust 2013, Mera 3.4.9.

72 Tanjug, *Nove finansijske istrage i jedinstvena krivična evidencija*, 05. avgust 2014.
Dostupno na: <http://www.tanjug.rs/novosti/140049/nove-finansijske-istrage-i-jedinstvena-krivicna-evidencija.htm>.

Važno je konstatovati i šta se predviđa u delu Strategije za borbu protiv korupcije koji se odnosi na policiju. Naime, navodi se da uspešna borba protiv korupcije ne može biti u celosti delotvorna samo kroz kažnjavanje učinilaca, već je neophodno uspostaviti posebnu organizacionu jedinicu u Ministarstvu unutrašnjih poslova, radi jačanja kapaciteta policije u ovoj oblasti.⁷³ Predviđa se i razvijanje i jačanje sistema unutrašnje kontrole kroz prevenciju nezakonitog postupanja policijskih službenika, konkretnu istragu o radu policije, kontinuiranu saradnju sa medijima i javnošću, i uspostavljanje međunarodnih standarda za profesionalno postupanje policijskih službenika.⁷⁴

Osnovni ciljevi su uspostavljanje ojačanih kapaciteta policije za sprovođenje istraga u krivičnim delima sa elementima korupcije, kao i ojačani integritet i mehanizmi unutrašnje kontrole u cilju suzbijanja korupcije u sektoru policije. Kriminalističko-policijska akademija je, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, izradila izveštaj o sprovedenoj analizi potreba za obukama na poslovima borbe protiv korupcije.⁷⁵ U okviru prvog cilja predviđeno je i formiranje organizacione jedinice za borbu protiv korupcije u Upravi kriminalističke policije, i to do novembra 2014. godine. Takođe, predviđene su izmene i dopune Zakona o policiji radi uspostavljanja efikasnih mehanizama nosilaca borbe protiv korupcije na strateškom, taktičkom i operativnom nivou.⁷⁶ Nacrt ovih izmena trebalo je dostaviti Vladi do maja tekuće godine, a predviđa se da će izmene biti usvojene do kraja 2014. godine. Još jedna važna mera koju predviđa Akcioni plan jeste uspostavljanje baze podataka izvršilaca krivičnih dela iz oblasti korupcije, čije se formiranje očekuje do marta 2015. godine.

Dakle, jasno se uočava da su mnoge mere i aktivnosti predviđene Strategijom i Akcionim planom neispunjene ili bar nisu ispunjene u potpunosti, kao i da podaci nisu lako dostupni široj javnosti. Novi izveštaj o sprovođenju mera očekuje se u narednim mesecima 2014. godine, te će moći jasnije da se isprati implementacija ovih važnih strateških dokumenata.

73 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik RS” br. 57/2013, deo 3.5. „Policija”.

74 Ibid.

75 MUP, *Izveštaj o sprovođenju Strategije i Akcionog plana*. Prema: Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje*, 31. mart 2014, str. 166.

76 Vlada Republike Srbije, *Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine*, 25. avgust 2013, Mera 3.5.1.2.

HRVATSKA

Strategija suzbijanja korupcije najvažniji je strateški dokument za borbu protiv korupcije koju je Hrvatski sabor donio 2008. godine.⁷⁷ Ovaj dokument nastao je kao svojevrsna revizija Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006-2008. godine. Strategija predviđa i Akcijski plan s jasno određenim mjerama, rokovima, odgovornim institucijama te potrebnim sredstvima u cilju unaprjeđenja svih oblika borbe protiv korupcije. Strategija će se provoditi kroz sami Akcijski plan, koji će se revidirati svake godine u cilju provedbe praćenja Strategije. Međutim, Akcijski plan nije revidiran 2009, 2011. i 2013. godine. Prilikom sastavljanja ove Strategije uzete su u obzir preporuke iz Izvješća o screeningu za 23. poglavlje Pravosuđe i temeljna prava, preporuke iz Godišnjeg izvješća EK-a o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja EU za 2007. godinu, preporuke Pristupnog partnerstva, te preporuke Drugog ocjenjivačkog kruga GRECO-a Vijeća Europe.

Strategija nudi načela na koje će se oslanjati sve aktivnosti Republike Hrvatske vezane uz suzbijanje korupcije:

- načelo vladavine prava – poštovanje pravne procedure, načela i ograničenja te poštivanje i provedbu Ustava, nacionalnog zakonodavstva i međunarodnih ugovora, sporazuma;
- načelo dobre prakse – sva nacionalna tijela moraju uskladiti svoju praksu s najboljom praksom za učinkovito suzbijanje korupcije;
- načelo odgovornosti – sva državna tijela moraju preuzeti odgovornost u kreiranju politika, pa tako i u provedbi Strategije i Akcijskog plana;
- načelo sprječavanja (prevencije) – sva državna tijela moraju raditi na uklanjanju uzroka korupcije i svih nedostataka koji pogoduju korupciji;
- načelo učinkovitosti – sva državna tijela moraju raditi na daljnjem predlaganju i razvoju mjera kojima se ostvaruju najvidljiviji pomaci u suzbijanju korupcije;
- načelo suradnje – sva državna tijela moraju surađivati pri poduzimanju aktivnosti za provođenje Strategije i Akcijskog plana;
- načelo transparentnosti – sva državna tijela moraju djelovati transparentno i omogućiti građanima pravo na pristup informacijama;
- načelo suradnje s civilnim društvom – sva državna tijela moraju unaprijediti suradnju s organizacijama civilnog društva i
- načelo „samoprocjene“ – sva državna tijela moraju dosljedno nadzirati provedbu Akcijskog plana.⁷⁸

77 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine“ br. 75/08

78 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine“ br. 75/08, točka 2, Načela i ciljevi strategije, Načela.

Strategija propisuje za ciljeve: unapređivanje pravnog i institucionalnog okvira za učinkovito i sustavno suzbijanje korupcije; afirmaciju pristupa „nulte tolerancije” na korupciju; podizanje razine učinkovitosti otkrivanja i kaznenog progona korupcijskih kaznenih djela; podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije i potrebi njezina suzbijanja; unapređivanje međunarodne suradnje u borbi protiv korupcije; kao i ostale ciljeve koji se posredno navode kroz načela.⁷⁹ Kao središnje tijelo propisuje se Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Nacionalnog programa suzbijanja korupcije (u daljnjem tekstu: Nacionalno vijeće), koje ima proaktivnu ulogu u nadzoru provedbe Strategije. Na čelu Nacionalnog vijeća je zastupnik Hrvatskog sabora iz redova oporbe te ovo tijelo vrši neposrednu komunikaciju s tijelima koja su neposredno nadležna za provedbu mjera iz Strategije. Također, Strategijom se uspostavlja Povjerenstvo za praćenje mjera suzbijanja korupcije (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo), članovi kojega su predstavnici tijela zaduženih za pojedine mjere iz Akcijskog plana. Povjerenstvom predsjeda ministrica pravosuđa, kao vladin nacionalni koordinator za borbu protiv korupcije. Koordinaciji institucija nadležnih za pojedine aktivnosti precizirane u Akcijskom planu, institucionalno pomaže i Samostalni sektor za suzbijanje korupcije pri Ministarstvu pravosuđa.

Strategija navodi i Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa državnih dužnosnika koje je zaduženo za objavljivanje imovinskih kartica državnih dužnosnika i njihovo sankcioniranje u slučaju utvrđivanja postojanja sukoba interesa te Pravosudnu akademiju koja provodi edukaciju pravosudnih tijela o korupciji. Strategija navodi nekoliko prioritarnih područja u vezi sa sprječavanjem korupcije:⁸⁰ sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, provedba propisa o financiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave, reguliranje javnih nabava, te zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju.

*Za naše istraživanje zanimljivo je područje sprječavanja sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.*⁸¹ Ovaj dio Strategije u svojoj ocjeni stanja analizira način ustroja Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa državnih dužnosnika, kao središnjeg tijela. Povjerenstvo ima 11 članova, 6 iz redova zastupnika Hrvatskog sabora, a 5 iz redova istaknutih javnih djelatnika. Sustavnim edukacijama na terenu o temi sprječavanja sukoba interesa želi se pridonijeti prevenciji korupcije, upoznati obnašatelje javnih dužnosti kako izbjegavati situacije sukoba interesa te upućivati ih da u slučajevima dvojbe je li neko njihovo ponašanje u skladu s načelima javnih dužnosti zatraže mišljenje Povjerenstva kako se ne bi našli u mogućem sukobu interesa.⁸² Strategija navodi kao nužno osnaživanje ovog Povjerenstva u administrativnom i stručnom smislu,

79 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine” br. 75/08, točka 2, Načela i ciljevi strategije, Opći ciljevi.

80 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine” br. 75/08, točka 5, Sprječavanje korupcije.

81 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine” br. 75/08, točka 5.1, Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

82 Ministarstvo pravosuđa, *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije*, 2012. godina.

daljnju etičku edukaciju državnih službenika i informiranje o postavljenim zabranama za državne službenike. Pravo na pristup informacijama zauzima istaknuto mjesto u Strategiji, a posebno je zanimljivo zbog određenih problema u pristupu informacijama u Hrvatskoj. 83 U trenutku donošenja Strategije, u Hrvatskoj je pravo na pristup informacijama počivalo isključivo na Zakonu o pravu na pristup informacijama donesenom 2003. godine. U tom trenutku, funkcija Povjerenika/ice za informiranje nije postojala te je uvedena u posljednju izmjenu Zakona u 2013. godini.⁸⁴ U Strategiji nisu potanko precizirani ciljevi koji se moraju postići u smislu što većeg poštivanja prava na pristup informacijama, te je navedeno samo kako se mora poboljšati pristup javnosti i kako se treba točno definirati koje su informacije s oznakom tajnosti i ne podliježu ovom zakonu.

*Osim prioritarnih ciljeva, Strategija postavlja analizu i ocjenu stanja u smislu kaznenog progona i primjene kaznenog prava.⁸⁵ U trenutku pisanja Strategije nije bilo mnogo predmeta za kaznena djela s elementima korupcije, kao što je to situacija danas. Precizira se uloga Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) u sklopu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. Kao ciljeve za daljnji napredak kaznenog progona i primjene kaznenog prava u slučaju kaznenog predmeta s elementima korupcije, Strategija postavlja *poboljšanje otkrivanja i progona korupcije na visokoj razini, jačanje kapaciteta USKOK-a i policije, ubrzanje sudskih procesa u slučajevima korupcije,⁸⁶ oduzimanje imovinske koristi koja je stečena korupcijom,⁸⁷ kao i potrebe suradnje između različitih državnih tijela.**

83 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine” br. 75/08, točka 5.3, Pravo na pristup informacijama.

84 Zakon o pravu na pristup informacijama, „Narodne novine” br. 25/13, čl. 35.

85 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine” br. 75/08, točka 6, Kazneni progon i primjena kaznenog prava.

86 Nažalost, neki predmeti i dalje traju relativno dugo. Recimo, optužnica za suđenje Damiru Polančecu i ostalima za gospodarske malverzacije u državnoj tvrtci Podravka (koje je praćeno u sklopu projekta) podignuta je u septembru 2010. godine. Ni nakon četiri godine suđenja ne nazire se ni dio iznošenja dokaza i prvostupanijska presuda. Na taj način, otvara se rasprava krše li se prava osumnjičenika u tom predmetu s obzirom na izrazito dugo trajanje postupka.

87 Oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom (pa tako i onim s elementima korupcije) i prekršajem, i ranije je bilo uređeno nekolicinom zakona: Zakonom o kaznenom postupku, Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, Prekršajnim zakonom i Zakonom o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela. Međutim, u vrijeme pisanja Strategije nije postojao zakon koji na cjelovit, jednostavan i jasan način, na jednom mjestu i u potpunosti, uređuje područje oduzimanja protupravno stečene imovinske koristi te postiže sklad kaznenog i imovinskog prava, posebice ovršnog prava. Slijedom toga, Hrvatski sabor je u decembru 2010. godine donio Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem („Narodne novine” br. 145/10) koji je stupio na snagu 1. januara 2011. godine.

Vrlo bitan cilj koji Strategija nastoji postići je edukativnog karaktera, odnosno želja da se u javnosti naznači štetnost korupcije kao pojave, tj. *širenje javne svijesti o štetnosti korupcije*.⁸⁸ U ovom poglavlju Strategija nastoji precizirati metodologiju i kanale putem kojih će informirati i educirati javnost o štetnosti korupcije. Osim medijima, vrlo važna uloga se poklanja organizacijama civilnog društva te se navodi kako je potrebno poticati aktivnu suradnju i partnerstvo svih nositelja mjera s organizacijama civilnog društva,⁸⁹ te dodatno educiranje i senzibiliranje novinara za problem korupcije, kako bi se ograničilo senzacionalističko izvještavanje o predmetima korupcije.⁹⁰

Poslednjom revidiranom verzijom **Akcijskog plana iz 2012.** godine razrađuju se ciljevi definirani Strategijom suzbijanja korupcije.⁹¹ Akcijski plan omogućuje sustavan nadzor provedbe Strategije i predstavlja kontrolni mehanizam pomoću kojega će se moći vidjeti da li je određena mjera provedena u potpunosti ili ju je potrebno redefinirati u skladu s novim potrebama. Akcijski plan usmjeren je na djelovanje tijela javne vlasti i štiti javni interes i interes Republike Hrvatske te institucije države od razarajućih učinaka korupcije. U Akcijskom planu navedene su mjere koje se odnose na: postupanje lokalne samouprave i trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu; aktivniju međunarodnu suradnju i razmjenu podataka; stavljanje naglasaka na učinkovitije otkrivanje i procesuiranje slučajeva korupcije; jačanje kapaciteta tijela koja su nadležna za procesuiranje korupcije, kao i interakciju nadležnih tijela.

Akcijski plan se oslanja na ista tematska polja koja su naglašena u Strategiji: pravni i institucionalni okvir, sprječavanje korupcije, kazneni progon i sankcioniranje korupcije, međunarodnu suradnju i širenje javne svijesti o štetnosti korupcije. Akcijski plan kao svoj konačni cilj ima da u razdoblju od 2011. do 2015. godine uspostavi „društvo bez korupcije”. Naslanjajući se na Strategiju, Akcijski plan naglašava važnost sprječavanja sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.⁹² Kao središnje tijelo navedeno je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa kao

88 Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine” br. 75/08, točka 8, Širenje javne svijesti o štetnosti korupcije.

89 Ovo nije u većoj mjeri ostvareno s obzirom da, osim Transparency International-a kao međunarodne organizacije s fokusom na transparentnost javne uprave i borbu protiv korupcije i udruge Građani organizirano nadgledaju izbore (GONG) koja se bavi transparentnošću i korupcijom u izbornom procesu i političkom životu političkih stranaka, gotovo nema lokalnih organizacija s fokusom na suzbijanje korupcije koje imaju kvalitetnu suradnju s državnim institucijama.

90 Ovaj cilj nije ostvaren ni danas, iako se vodi mnogo predmeta za kaznena djela s elementima korupcije protiv nekada visoko rangiranih službenih osoba. Česta je situacija da se o vrlo važnim predmetima izvještava senzacionalistički, bez stvarnog poznavanja kaznenog postupka i kaznenog djela koje se stavlja na teret osumnjičenom.

91 Ministarstvo pravosuđa, *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije*, 2012. godina.

92 Ministarstvo pravosuđa, *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije*, 2012. godina, točka III, Sprječavanje korupcije 1. Sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti.

stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje se bavi utvrđivanjem korupcije u javnim, državnim tijelima. Prema Akcijskom planu potrebno je sustavnim edukacijama pridonijeti prevenciji korupcije, te upoznati vršitelje javnih dužnosti kako izbjegavati situacije sukoba interesa i kako se obratiti Povjerenstvu u slučajevima dileme oko prepoznavanja takvih situacija. Također, prema Akcijskom planu potrebno je provođenje kontinuiranog predstavljanja rada Povjerenstva u javnosti s ciljem jačanja integriteta, objektivnosti, nepristranosti i transparentnosti u obnašanju javnih dužnosti, te jačanje povjerenja građana u tijela javne vlasti.

Što se tiče poboljšanja prava na pristup informacijama,⁹³ navodi se potreba za daljnjim olakšanjem pristupa informacijama od strane javnosti. Akcijski plan navodi mjere koje će pojedina ministarstva i druga državna tijela poduzeti u svrhu olakšanog pristupa informacija javnosti. Što se tiče kaznenog progona i sankcioniranja korupcije⁹⁴, Akcijski plan predviđa izradu komparativne analize za uočenje kaznenog djela nezakonitog bogaćenja u nacionalno kazneno zakonodavstvo u skladu s člankom 20. UN-ove Konvencije za sprječavanje korupcije. Akcijski plan nalaže nužno podizanje kapaciteta USKOK-u i policiji u svrhu boljeg procesuiranja korupcije.

Akcijski plan adresira potrebu širenja svijesti o štetnosti korupcije u javnosti, naznačene u Strategiji.⁹⁵ Također, nalaže izradu promidžbenog materijala koji će informirati o štetnosti korupcije, potrebi daljnje suradnje s organizacijama civilnog društva, kao i konzultiranje istih u slučajevima zakonskih izmjena u području suzbijanja korupcije. Međutim, u Akcijskom planu se navodi kako ne postoji sustavna i efikasna kontrola na koji način se koriste državna sredstva za projekte za suzbijanje korupcije, a koji su na raspolaganju organizacijama civilnog društva. Isto tako, navodi se da su zbog prirode financiranja same organizacije civilnog društva potencijalni korupcijski rizik.

Transparency International ima svoj ogranak u Republici Hrvatskoj koji je 3. decembra 2013. godine predstavio Indeks percepcije korupcije (IPK) u 2013. godini.⁹⁶ IPK je najrašireniji pokazatelj percepcije korupcije u svijetu te ukazuje na to kolika je razina percepcije korupcije u javnom sektoru na skali od 0 do 100, gdje 0 predstavlja zemlju koju se percipira kao visoko korumpiranu, dok se onu ocijenjenu sa 100 percipira kao zemlju očišćenu od korupcije. Hrvatska je u 2012. godini ocijenjena s 46 bodova i zauzimala je 62. mjesto, dok je 2013. godine na 57. mjestu i ocijenjena je s 48 bodova, što se može tumačiti kao napredak.

.....
93 Ministarstvo pravosuđa, *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije*, 2012. godina, točka III, Sprječavanje korupcije 3, Pravo na pristup informacijama.

94 Ministarstvo pravosuđa, *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije*, 2012. godina, točka IV, Kazneni progon i sankcioniranje korupcije.

95 Ministarstvo pravosuđa, *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije*, 2012. godina, točka VI, Širenje javne svijesti o štetnosti korupcije.

96 Transparency International, *Indeks percepcije korupcije u 2013. godini*, Zagreb, 2013. Dostupno na: http://www.transparency.hr/upload_data/site_files/80073359810950245081557073770_ipk_2013_tih_indeks.pdf

BOSNA I HERCEGOVINA

Strategija za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini od 2009. do 2014. godine utvrđena je kao okvirni dokument kojim se određuju smjernice djelovanja i obuhvata sve nivoe vlasti, što je posebno važno ako se uzmu u obzir brojne opstrukcije u kreiranju zajedničkih strateških dokumenata koje trebaju provoditi državne i entitetske institucije u BiH.⁹⁷

U samoj suštini djelovanja borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini nalazi se perspektiva evropskih integracija, te modeli dobrog upravljanja, integriteta, odgovornosti i transparentnosti. Na ovaj dokument, nastavlja se Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009–2014.),⁹⁸ u kojem su naznačene specifične mjere, odgovorne institucije, te postavljeni rokovi za implementaciju pojedinih aktivnosti.

Od velike važnosti je formiranje Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja je uspostavljena na osnovu Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojenom u decembru 2009. godine,⁹⁹ koji je 2013. godine prošao kroz pojedine izmjene.¹⁰⁰ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije podnosi izvještaj pred Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, te je posljednji dostupni izvještaj onaj o radu od 01. januara 2013. do 30. septembra 2013. koji je podnesen u oktobru iste godine.¹⁰¹

Kao relevantni, neovisni izvor u smislu evaluacije postignutog, te utvrđivanja perspektive daljeg rada organizacija civilnog društva u sistemu edukacije i uključivanja mladih u različite aktivnosti u cilju osiguranja vladavine prava i borbe protiv korupcije, uzima se posljednji izvještaj organizacije Transparency International u Bosni i Hercegovini, objavljen u junu ove godine.¹⁰² Pored ovih dokumenata, u obzir je uzeta komunikacija sa institucijama, iskustva Inicijative mladih za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, a istaknute su potrebe i preporuke aktivista

97 http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/04/strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf

98 Akcioni plan za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014.). Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/05/Akcioni-plan-za-borbu-protiv-korupcije-2009-2014-1.pdf>.

99 Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, „Službeni glasnik BiH” br. 103/09.

100 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, „Službeni glasnik BiH” br. 58/13.

101 Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Izveštaj o radu, oktobar 2013. Dostupno na: http://www.apik.ba/acms_documents%5Cizv-je%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf

102 Transparency International BiH, *Izveštaj o evaluaciji Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 - finalni nalazi i preporuke*, jun 2014. Dostupno na: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/07/Evaluacija-Strategije-2014-FINALNO.pdf>

uključenih u monitoring suđenja. Posebno je problematično pitanje pristupa informacijama, odnosno različita tumačenja obaveza institucija u dostavljanju podataka i informacija od interesa za javnost.

Kao najveće zamjerke ovom stratejskom dokumentu istaknuti su problemi koji su vezani za njegovo usvajanje. Pre svega, navodi se nejasna formulacija vizije i strateških ciljeva, potom nepostojanje plana izdvajanja neophodnih sredstava iz budžeta i nedovoljno poznavanje lokalnog konteksta.¹⁰³ Slični problemi uočeni su i pri samoj implementaciji strategije, te je posljednji monitoring izvještaj organizacije Transparency International BiH iz januara 2014. godine, pokazao da je od ukupnog broja planiranih mjera (81), samo 8 (9,8%) realizovano u potpunosti, 57 (70,4%) su djelimično realizovane, dok 16 mjera (19,8%) uopšte nije realizovano, što jasno ukazuje na nezadovoljavajući stepen provođenja Strategije.¹⁰⁴ Ovo se percipira kao jasan pokazatelj da temelji Strategije nisu postavljeni na pravim osnovama, te da su očekivani rezultati bili nerealni. U pokušaju da se izdvoje jasno definisane preporuke za ojačanje sistema pravosuđa za borbu protiv korupcije, ... uočeno je da takvih preporuka nema.

Relevantne organizacije, nakon sprovedenih analiza, upućuju na to da je postignut napredak u izgradnji institucionalnih mehanizama. Međutim, isti su zadovoljili formu i popunili budžetske pozicije, ali je ostalo pitanje koliko će u budućnosti biti efikasni, te šta uopće znači pozicija agencija na državnoj razini u trenutnom političkom kontekstu generalnih blokada, pripreme i realizacije novih strategija koje se često utvrđuju na razini entiteta. „Tu su svakako ostvareni i najbolji rezultati dok su u ostalim oblastima zabilježeni slabiji rezultati”, zaključak je organizacije Transparency International po ovom pitanju.

Ovu upitnost funkcioniranja uspostavljenih tijela potvrđuje i činjenica da se sama Agencija suočila sa blokadama u postavljanju i imenovanju pojedinih lica u sistematizaciji radnih mjesta, a naišla je na opstrukcije i po pitanju finansiranja. Također, bitan segment je i rad Suda BiH. Vidimo da je broj presuda u posljednjih pet godina minimalan, te da se tek u posljednje vrijeme, otvaranjem većih slučajeva i značajnijih istraga u smislu utvrđivanja odgovornosti za krivična djela zloupotrebe službenog položaja, otvara prostor za značajnije obračunavanje sa korupcijom. Treba imati u vidu da na tok istrage nerijetko utječu pojedine političke strukture u obavještajno-sigurnosnom aparatu, zbog čega efikasna istraga i prikupljanje dokaza često ovisi od volje vlasti da učestvuju i daju svoj doprinos. Stoga, ističe se potreba intenziviranja istraga i sudskih postupaka u vezi sa slučajevima korupcije.¹⁰⁵ Imajući to u vidu, jasno je da sam izborni proces, odnosno opći izbori 2014. godine, te formiranje nove vlasti na svim nivoima u BiH, znatno utječu na očekivanja u naredne četiri godine.

Prema nalazima pomenutog izvještaja TI BiH, u posljednje četiri godine nisu primijećene izmjene u postupcima i procedurama u vezi sa istražnim radnjama u slučajevima korupcije,

.....
103 Ibid, str. 15.

104 Ibid.

105 Ibid, str. 17.

koje bi bile direktan rezultat primjene same Strategije. Iz pomenutih razloga, neophodno je da institucije unaprijede akte i procedure (i to ne samo za odabir kandidata na pozicije koje su važne u otkrivanju slučajeva korupcije), te da se uvedu i obavezne specijalizirane obuke iz oblasti prevencije i borbe protiv korupcije.¹⁰⁶

Postojeće analize ukazuju da se pravosudne institucije suočavaju sa slabim kapacitetima za istrage krivičnih djela, posebno u segmentu javnih nabava. Uz formalno ispunjene kriterije, zanemaruje se manjak stručnih lica u okviru pravosudnih institucija koja bi se posebno specijalizirala za istragu. Veliki problem u procesu borbe protiv korupcije i dalje predstavljaju izmjene postojećih zakonskih rješenja, npr. po pitanju utvrđivanja sukoba interesa ili finansiranja političkih stranaka, gdje se zapravo u pojedinim slučajevima zatvara prostor za nepristrasne istrage i utvrđivanje odgovornosti.

.....
106 Ibid, str. 36.

ANALIZA PRAVNIH OKVIRA

SRBIJA

Zakon koji uređuje krivični postupak predstavlja jedan od najznačajnijih legislativnih akata jedne države. Načela na kojima počiva i norme koje sadrži, direktno utiču na stepen uspešnosti i brzinu otkrivanja izvršenih krivičnih dela i njihovih učinilaca. Uspešna primena materijalno-pravnih rešenja u velikoj meri zavisi od efikasnosti i primenljivosti propisanih rešenja procesnog zakonodavstva, dok su harmonizacija i uspešno funkcionisanje čitavog krivičnog zakonodavstva značajni faktori odvratanja od vršenja krivičnih dela uopšte. S druge strane, rešenja zastupljena u ovim zakonima direktno pokazuju u kojoj se meri poštuju ljudska prava i slobode.

Krivični zakonik

Za uspešnu borbu protiv korupcije celishodno je odrediti koja krivična dela spadaju u tzv. krivična dela korupcije¹⁰⁷ i jasno ih definisati, što predstavlja zadatak materijalnog zakonodavstva. Takođe, važno je i poboljšati efikasnost rada pravosudnih organa, što je direktna posledica procesnopravne regulative i njene primene.¹⁰⁸ U pogledu vremenskog važenja krivičnog zakonodavstva utvrđeno je isto što i za ostale zakone na teritoriji RS. Dakle, zakoni stupaju na snagu osam dana nakon objave u službenom glasilu, a iz opravdanih razloga može da se odredi i kraće vreme za stupanje na snagu, međutim, zbog prirode materije koju uređuje, kod krivičnog zakonodavstva to ne bi bilo opravdano predvideti.¹⁰⁹

Pravilo prema kome se na učinioca krivičnog dela primenjuje krivični zakon koji je važio u vreme njegovog izvršenja kao izraz načela legaliteta, vezano je za važenje materijalnog krivičnog zakonodavstva. *Međutim, njegov značajan korektiv je obavezna retroaktivna primena zakona koji je blaži prema učiniocu, što se određuje u svakom konkretnom slučaju i predstavlja komplikovano krivičnopravno pitanje.*¹¹⁰ U krivičnopravnoj oblasti izvršena je reforma 2005. godine i donet nov Zakonik kojim je Srbija nakon višegodišnjih napora, donekle osavremenila svoje krivično pravo. Dva puta je menjan i dopunjavao, 2009. a zatim i krajem 2012. godine,

107 Ili krivična dela sa elementima korupcije.

108 Jedan od zaključaka panel diskusija sa sudijama, tužiocima, predstavnicima policije i ostalim zainteresovanim stranama u toku 2012. i 2013. godine. Prema: Komitet pravnika za ljudska prava, *Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije*, Beograd, 2013, str. 38.

109 Zoran Stojanović, *Krivično pravo- opšti deo*, Beograd, 2013, str. 78.

110 Ibid.

sa tendencijom da dovede do pomaka u oblasti suzbijanja korupcije. Četvrta izmena Zakonika usledila je 2013. godine, ali nije dovela do promena u ovoj oblasti. U važećem Krivičnom zakoniku pojam korupcije uopšte se ne pominje, za razliku od Krivičnog zakonika koji je važio u periodu od 2001. do 2006. godine. Međutim, ni u ranijem zakonu nije postojala opšta definicija korupcije, već se kao pojam nalazila u nazivu poglavlja Krivična dela protiv korupcije i u nazivu pojedinih krivičnih dela.

Najoštrije kritike Krivičnog zakonika bile su u vezi sa krivičnim delom zloupotrebe službenog položaja iz člana 359 KZ RS (glava XXXIII KZ), čiji je zaštitni objekat službena dužnost, odnosno služba. Prema formulaciji iz člana 359 KZ pre poslednje promene, izvršilac ovog krivičnog dela moglo je da bude službeno lice, što je upućivalo na javni sektor, ali i odgovorno lice koje prema zakonskoj definiciji pripada privatnom sektoru. Međutim, izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2012. godine, odgovorna lica izostavljena su iz člana 359 i „prebačena” u poglavlje krivičnih dela protiv privrede, uz unošenje novog krivičnog dela zloupotrebe položaja odgovornog lica u član 234. Izvršilac ovog krivičnog dela može da bude odgovorno lice koje je definisano na sledeći način (član 112, stav 5): odgovornim licem u pravnom licu smatra se lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno obavljanje tih poslova. Odgovornim licem smatra se i službeno lice, kada su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u poglavlju o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica.

Najvažnija razlika u odnosu na prethodno rešenje je to što se vlasnik subjekta privrednog poslovanja ne smatra samim tim i odgovornim licem, već samo ako vrši određene funkcije i poslove koji mu daju svojstvo odgovornog lica. Osim što je sam pojam definisan na jasniji i precizniji način, veoma je značajno i brisanje odgovornog lica kao izvršioca krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Prethodno rešenje bilo je konfuzno, kontradiktorno i nije razlikovalo korupciju u javnom i privatnom sektoru. Ovim promenama trebalo je postići napredak i prilagoditi se obavezama koje je Srbija preuzela ratifikacijom regionalnih i međunarodnih ugovora u ovoj oblasti, a u skladu sa međunarodnom saradnjom.

Među koruptivna krivična dela pre svega spadaju:

1. Primanje mita iz čl. 367
2. Davanje mita iz čl. 368
3. Zloupotreba službenog položaja iz čl. 359
4. Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika iz čl. 360
5. Trgovina uticajem iz čl. 366

U drugim poglavljima Krivičnog zakonika javljaju se još neka dela koja imaju elemente korupcije. Pre svega, tu spada krivično delo davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem iz člana 156 KZ RS, koje pripada grupi krivičnih dela protiv izbornih prava u poglavlju XV KZ. Biće ovog krivičnog dela može se sastojati u davanju ili obećanju određene nagrade, poklona ili kakve druge koristi, da se na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili glasa u korist ili protiv određenog lica, odnosno predloga. S druge strane, kažnjivo je bilo kakvo zahtevanje ili primanje poklona ili kakve druge koristi s ciljem da se na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili glasa u korist ili protiv određenog lica, odnosno predloga. U krivična dela koja mogu biti izvršena u vezi sa korupcijom, a navode se u poglavlju XXXIII KZ, spadaju: nesavestan rad u službi iz čl. 361; protivzakonita naplata i isplata iz čl. 362; nenamensko korišćenje budžetskih sredstava iz čl. 362a; prevara u službi iz čl. 363; pronevera iz čl. 364; posluga iz čl. 365; odavanje službene tajne iz čl. 369. Takođe, kao primer krivičnih dela u vezi sa korupcijom, možemo navesti neka od krivičnih dela protiv prava po osnovu rada (poglavljje XVI KZ), kao što je povreda prava prilikom zapošljavanja i u toku nezaposlenosti. Jasno je da je jedan od najvećih problema u našem društvu prisustvo korupcije prilikom zapošljavanja, prikrivene iza diskrecije poslodavca koji popunjava radna mesta na osnovu koristi koju pribavlja za sebe ili drugog, a ne prema kvalitetu kandidata. Jednaku opasnost predstavlja izvršenje krivičnog dela građenja bez građevinske dozvole iz člana 219a KZ stav 4 poglavljje XXI KZ, prema kome će se lice, koje je kao odgovorni projektant, odnosno vršilac tehničke kontrole, suprotno propisima potpisalo konačan izveštaj o izvršenoj kontroli kojim se konstatuje da na glavni projekat nema primedbi, ili suprotno propisima stavilo pečat na glavni projekat da se projekat prihvata, ili suprotno propisima dalo izjavu kojom potvrđuje da je glavni projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom, kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine i novčanom kaznom. Naravno, ovim nabrojanjem se ne iscrpljuju krivična dela koja mogu biti u vezi sa korupcijom, jer je korupcija kao davanje novca ili drugih materijalnih dobara sa namerom da primalac deluje po želji onoga ko daje, ili kao korišćenje vlastitog društvenog položaja da bi se prisvojila imovinska korist sebi ili nekom drugom, veoma širok pojam. Takođe, širok je spektar oblasti koje prožima ovaj fenomen, od politike, uprave, pravosuđa, policije, carine, do zdravstva i obrazovanja.¹¹¹

Primanje i davanje mita

Uobičajeno je da pojam podmićivanja podrazumeva pasivno i aktivno podmićivanje, odnosno krivično delo primanja mita i krivično delo davanja mita.¹¹² Krivično delo primanja mita regulisano je u članu 367 KZ, u skladu sa kojim primanje mita postoji ako službeno lice, neposredno ili posredno, zahteva ili primi poklon ili drugu korist, ili primi obećanje poklona

111 Komitet pravnika za ljudska prava, *Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije*, Beograd, 2013, str.14.

112 Zoran Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika*, „Službeni glasnik RS”, I izdanje, Beograd, 2006, str. 766.

ili druge koristi za sebe ili drugog, da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, za šta je zaprećena kazna od dve do dvanaest godina zatvora i/ili izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti, za šta je zaprećena kazna od dve do osam godina zatvora.¹¹³

Posebno je sankcionisana situacija u kojoj službeno lice izvrši jednu od prethodno opisanih radnji, ako je ona u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije, za šta je zaprećena najteža kazna, od tri do petnaest godina zatvora. S druge strane, najlakši oblik ovog krivičnog dela postoji kada službeno lice posle izvršenja, odnosno neizvršenja službene radnje a u vezi s njom, zahteva ili primi poklon ili drugu korist. Izvršilac će se, u tom slučaju, kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine. Izvršilac svih oblika može biti službeno lice, domaće i strano, ali i odgovorno lice u preduzeću, ustanovi i drugom subjektu.

Krivično delo davanja mita regulisano je u članu 368 KZ RS: „Ko službenom ili drugom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da bi službeno lice, u okviru svog službenog ovlašćenja, izvršilo službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne bi izvršilo službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ko službenom ili drugom licu učini, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da službeno lice, u okviru svog službenog ovlašćenja, izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica, kazniće se zatvorom do tri godine.”

Interesantno je istaći razlike između člana 367 i 368 KZ RS. Pre svega, naknadno aktivno podmićivanje nije inkriminisano, za razliku od naknadnog pasivnog podmićivanja. Drugim rečima, ako bi se prvo izvršila službena radnja (ili ako bi njeno vršenje bilo propušteno) a onda usledio poklon ili druga korist, ne bi postojalo krivično delo primanja mita, osim ukoliko poklon, odnosno korist nisu bili unapred obećani. Drugo, u stavu 4 člana 368 predviđen je fakultativni osnov oslobađanja od kazne, ukoliko izvršilac krivičnog dela davanja mita prijavi delo pre nego što sazna da je delo otkriveno. Razlozi za predviđanje ovog osnova za oslobađanje od kazne su kriminalističko-političke prirode i u vezi sa dokazivanjem krivičnog dela primanja mita.¹¹⁴ Nakon izmena iz 2012. godine, proširuju se odredbe čl. 367 i 368 tim što lice može izvršiti ovo krivično delo ne samo u okviru svojih ovlašćenja, već i u vezi sa svojim ovlašćenjima. Takođe, briše se stav 6 člana 368 KZ koji je predviđao mogućnost vraćanja mita licu koje ga je dalo.

113 Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS” br. 85/2005, 88/2005-
ispr,72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013,
čl. 367.

114 Zoran Stojanović, *Komentar krivičnog zakonika*, „Službeni glasnik
RS”, I izdanje, Beograd, 2006, str. 771.

Zloupotreba službenog položaja

Član 359 KZ predviđa da će se službeno lice koje, iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti, pribavi sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povredi prava drugog, kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.¹¹⁵ Teži oblici ovog krivičnog dela predviđeni su u stavu 2 i 3, a zavise od vrednosti pribavljene imovinske koristi. Kao što je već pomenuto, Zakonom o izmenama i dopunama iz 2012. godine, umesto krivičnog dela nesaveznog rada u privrednom poslovanju koje je ukinuto kao prevaziđeno i anahrono, uvodi se krivično delo zloupotrebe položaja odgovornog lica. Takođe, odgovorno lice brisano je iz člana 359 KZ, te je onemogućeno da se odgovorno lice javi u svojstvu izvršioca krivičnog dela zloupotrebe službene dužnosti. Službeno i odgovorno lice su dva različita subjekta koja imaju različita ovlašćenja u različitim oblastima, te je učinjeno razdvajanje od velikog značaja. Službeno lice deluje u organima uprave obavljajući svoje službene funkcije, dok odgovorno lice vrši određeni krug poslova u upravljanju i delovanju subjekta privrednog poslovanja. Osim toga, da bi postojalo krivično delo iz člana 234, treba da se ostvari protivpravna imovinska korist, a ne bilo kakva korist (kao kod službenog lica).

Na krivične postupke započete protiv onih koji su zloupotrebili službeni položaj kao odgovorna lica a ne kao državni službenici, primeniće se, prema članu 359 KZ, kontinuitet između novog dela i zloupotrebe službenog položaja. Nijedno lice koje je u fazi istrage ili optuženja neće biti oslobođeno samo zbog nastalih izmena Zakonika. Na sva okrivljena lica u čijim postupcima nije doneta pravnosnažna presuda, primenivaće se zakon koji je povoljniji za učinioca. Iako su ove promene pozitivne, treba istaći novonastale probleme koji se, pre svega, tiču nadležnosti sudova. Naime, stvarna nadležnost suda je pravo i dužnost suda prvog stepena da presudi određeno krivično delo, s obzirom na njegovu težinu koja je izražena u kazni, ili s obzirom na druge osobine krivičnog dela ili svojstva njegovog učinioca. Osnovno pravilo je da su, za sva krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do 10 godina, u prvom stepenu nadležni osnovni sudovi. Prebacivanjem iz člana 359 u član 234 KZ, za odgovorna lica propisane su blaže zaprećene kazne (predviđene kazne su do 10, umesto do 12 godina), te su prema opštem pravilu nadležni osnovni umesto viših sudova. Dakle, u skladu sa Zakonom o uređenju sudova, za sve predmete privrednog kriminala, osim onih sa elementima organizovanog kriminala, nadležni su osnovni sudovi. Smatramo da su osnovni sudovi i osnovna tužilaštva nedovoljno spremni da se nose sa ovim predmetima, jer se pokazalo da se čak i viši sudovi i tužilaštva suočavaju sa ozbiljnim problemima. Privredni kriminal je izuzetno težak za procesuiranje jer postoji brojna dokumentacija, mnogobrojna pravna lica i komplikovano činjenično stanje, tako da je potreban visok stepen stručnosti u oblasti privrednog poslovanja.¹¹⁶

115 Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS” br. 85/2005, 88/2005-isp, 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013, čl. 359.

116 Komitet pravnika za ljudska prava, *Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije*, Beograd, 2013, str. 17, 18.

Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca ili njegovog zamenika

Sudija ili sudija porotnik, javni tužilac ili njegov zamenik koji, u nameri da drugom pribavi kakvu korist ili mu nanese kakvu štetu, u sudskom postupku donese nezakonit akt ili na drugi način prekrši zakon, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.¹¹⁷ Ovo krivično delo iz člana 360 KZ spada u posebna krivična dela, jer je za njega karakteristično da ga može izvršiti samo sudija, sudija porotnik, javni tužilac i njegov zamenik. Na subjektivnom planu mora postojati umišljaj i namera da se drugom pribavi korist ili nanese kakva šteta. Važno je naglasiti da je ovo krivično delo u stvarnoj nadležnosti viših sudova, bez obzira na visinu zaprećene kazne, i da upravo iz kriminološko-političkih razloga predstavlja izuzetak od opšteg pravila o stvarnoj nadležnosti.

Trgovina uticajem

Krivično delo trgovine uticajem uneto je tek izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine. Predstavlja posebnu formu korupcije u kojoj učestvuju ljudi koji raspolažu odgovarajućim društvenim ugledom ili imaju razvijene veze u visokim socijalnim krugovima, posebno u krugu političke elite. Ovo krivično delo trebalo je da se odnosi na slučajeve korupcije koji su se ticali malverzacija u oblasti krupnog kapitala, a dešavali su se najčešće među političarima, ali i drugim licima na položajima koja ne mogu biti kažnjena za izvršenje krivičnog dela zloupotrebe službenog.

Član 366 važećeg Krivičnog zakonika predviđa:

„Ko zahteva ili primi nagradu ili kakvu drugu korist za sebe ili drugog, neposredno ili preko trećeg lica, da bi korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja, posredovao da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ko drugom, neposredno ili preko trećeg lica, obeća, ponudi ili da nagradu ili kakvu drugu korist da bi korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja posredovao da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kazniće se zatvorom do tri godine.

Ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj, posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.

Ko drugom, neposredno ili preko trećeg lica, obeća, ponudi ili da nagradu ili kakvu drugu korist da, koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uti-

117 Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS“ br. 85/2005, 88/2005-
ispr.72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013,
čl. 360.

čaj, posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.”

Najteži oblik postoji ako je za posredovanje iz stava 3 navedenog člana zahtevana ili primljena nagrada ili kakva druga korist, kada će se učinilac kazniti zatvorom od dve do deset godina.

Zakonik o krivičnom postupku

Na krivični postupak se primenjuje zakon koji je na snazi. Procesni zakon može izuzetno imati retroaktivno dejstvo ako to zahteva opšti interes utvrđen pri njegovom donošenju. Tako je, na primer, prilikom donošenja novog zakonika utvrđeno da se na lica koja su status svedoka saradnika stekla do dana stupanja na snagu novog zakonika, primenjuju odredbe zakona koji je važio u vreme sticanja tog statusa. Zakonitost radnji preduzetih pre početka primene novog zakonika, ocenjivaće se po odredbama prethodno važećeg zakona, istraga koja je u toku na dan stupanja na snagu zakonika dovršiće se po odredbama prethodnog zakona, a dalji tok postupka sprovedeće se po odredbama novog zakonika.¹¹⁸ Računanje rokova vrši se prema odredbama važećeg, dakle novog zakonika, izuzev ukoliko bi taj rok bio duži prema odredbama prethodnog.

Izmenama Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije iz 2009. godine, specifičnost krivičnih dela „korupcije, krivičnih dela organizovanog kriminala i drugih izuzetno teških krivičnih dela” bila je izražena kroz posebne odredbe, grupisane u glavi XXIXa.¹¹⁹ Naime, ovim odredbama utvrđena su posebna ovlašćenja službenih aktera krivičnog postupka, odnosno niz posebnih procesnih pravila koja važe kada su predmet postupka pomenuta dela. Važna osobenost primene ovih posebnih pravila postupka je mogućnost korišćenja određenih posebnih dokaznih radnji. Ova osobenost ispoljavala se u slučajevima ispitivanja svedoka saradnika u prekrivičnom postupku i ispitivanju prikriivenog islednika kao svedoka u krivičnom postupku. Postupak za ova krivična dela trebalo je da obezbedi veću brzinu i efikasnost u poređenju sa postupkom za ostala krivična dela.¹²⁰

Polazeći od toga da se u komparativnom pravu za ova krivična dela ne kreiraju posebni krivični postupci, niti se omogućavaju veća odstupanja od klasičnih pravila krivičnog postupka, zakonodavac je specifičnost ovih dela, u važećem zakoniku, uvažio kroz posebne dokazne radnje. Naime, kada su u pitanju dela teško dokaziva klasičnim dokaznim metodama, ili dela za koja, zbog težine i ozbiljnosti posledica koje izazivaju, postoji pojačan interes da se stvaraju mogućnosti za korišćenje posebnih dokaznih radnji. Kada se prikupe validni dokazi, krivični

118 Zakon o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS” br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014, glava XXVII.

119 „Službeni glasnik RS” br. 72/2009.

120 Milan Škulić, „Krivično procesno pravo-opšti deo”, Beograd, 2013.

postupak se odvija prema uobičajenim pravilima.¹²¹ Aktuelni ZKP koji se od 1. oktobra 2013. primenjuje u svim sudovima u Srbiji,¹²² u članu 162 stav 2 nabrāja, bez definisanja prethodno prikazanih krivičnih dela kao krivičnih dela korupcije (kao u ranijem zakonu), širi krug dela za koja se primenjuju posebne dokazne radnje, uključujući i nova krivična dela sa elementima korupcije:¹²³ zloupotreba položaja odgovornog lica (član 234 Krivičnog zakonika) i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (član 234a Krivičnog zakonika).¹²⁴

Novi ZKP predviđa sledeće posebne dokazne radnje koje mogu biti primenjene ako se na drugi način ne mogu prikupiti dokazi ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano: *tajni nadzor komunikacije, tajni nadzor i praćenje, simulovani poslovi, računarsko praćenje podataka, kontrolisana isporuka i prikriveni islednik*. Što se procesnog instituta „svedok saradnik” tiče, preimenovan je u „okrivljeni saradnik” i sada je regulisan u delu zakonskog teksta koji se odnosi na istragu, a sadrži odredbe o sporazumima javnog tužioca i okrivljenog. Zakonik sadrži tri vrste sporazuma javnog tužioca i okrivljenog. *Sporazum o priznanju krivičnog dela* može se sada zaključiti u pogledu bilo kog krivičnog dela i mora biti odobren od strane suda. *Sporazum o svedočenju okrivljenog* može se zaključiti samo u postupcima za određena krivična dela,¹²⁵ ali sa okrivljenim koji se tereti bilo za ta, bilo za neka druga krivična dela. *Sporazum o svedočenju osuđenog* je novi institut u ZKP diktiran potrebama specijalizovanih tužilaštava. Poslednja dva sporazuma treba da posluže kao dokaz optužbe protiv drugih optuženih. Iako je proširen krug dela na koje se mogu primeniti navedeni sporazumi, čini se da stavovi sudija i tužilaca, koji postupaju u predmetima za krivična dela sa elementima korupcije, idu u prilog tezi da bi i u zakonu

121 Pravilima predviđenim u pozitivnom krivičnoprocesnom zakonodavstvu određene zemlje.

122 Izuzev u postupcima za krivična dela za koja je posebnim zakonom određeno da postupa javno tužilaštvo posebne nadležnosti, u kom slučaju je počeo da se primenjuje od 15. januara 2012. godine (član 608 važećeg ZKP).

123 Teorijski pojam, ni u važećem krivično-materijalnom ni u procesnom zakonu ne postoji definicija dela korupcije ili dela sa elementima korupcije.

124 Uneta u krivično zakonodavstvo izmenama ZKP u decembru 2009. „Službeni glasnik RS”, 111/2009.

125 Odredbama novog ZKP-a (član 161 stav 1, tačka 1) proširen je krug dela na koja se može primeniti institut sporazuma o svedočenju okrivljenog (ranije institut svedoka saradnika) i to na ona dela koja su u nadležnosti tužilaštava za organizovani kriminal (što uključuje i dela „visoke” korupcije) i tužilaštva za ratne zločine. U starom ZKP-u to je bilo moguće samo za slučajeve organizovanog kriminala (član 504a stav 3 starog ZKP). Ove tehnike još uvek se ne mogu primeniti u postupcima za krivična dela sa elementima korupcije koji se vode pred redovnim (odeljenjima) sudovima i tužilaštvima, što može navesti na zaključak da je trenutno znatno bolja tehnološka opremljenost specijalizovanih organa u dobroj meri uslovljava ovakvo opredeljenje zakonodavca.

i u praksi trebalo omogućiti primenu posebnih dokaznih radnji u svim postupcima za dela sa elementima korupcije.¹²⁶

Važećim ZKP-om se uvode krupne promene u pogledu procesnih uloga suda i tužioca sa ciljem da se efikasnost i brzina postupka podignu na viši stepen, što je od naročitog značaja za krivična dela sa elementima korupcije. Naime, teret dokazivanja optužbe je na tužiocu, a dokazi se izvode na predlog stranaka. Izmenama u pogledu toga na kome je dokazna inicijativa, uvodi se stranački postupak koji počiva na *načelu raspravnosti*.¹²⁷ *Načelo slobodnog sudijskog uverenja* je novim pravilima naročito došlo do izražaja na glavnom pretresu, uvođenjem tzv. unakrsnog ispitivanja tokom kojeg su dozvoljena i sugestivna i „klopka” pitanja s ciljem da se proveri pouzdanost svedoka, prate njegovi gestovi, spontani pokreti i psihološke reakcije na postavljena pitanja. Ipak, uloga suda je prilično umanjena kad je reč o dokaznom postupku i svela se na predlaganje dopunskih dokaza ili nalaganje stranci da ih sam predloži, ako su neophodni za svestrano razmatranje predmeta spora ili su već izvedeni dokazi protivrečni.¹²⁸

Najkrupnija novina u zakoniku predstavlja uvođenje tužilačke istrage. Postupak se sada sastoji od predistražnog postupka (zamenio nekadašnji pretkrivični postupak) i istrage, koji u skladu sa „istražiteljskom” ulogom tužioca predstavljaju tužilački deo postupka i optuženje kojim otpočinje sudski deo. Iako predistražnim postupkom rukovodi javni tužilac, vršenje pojedinih radnji u cilju gonjenja učionioaca može da se poveri policiji koja je dužna da izvršava naloge tužilaštva i uredno ga obaveštava o preduzetom. Saslušanje osumnjičenog je najznačajnija dokazna radnja u ovom delu postupka, pri čemu postoji razlika između saslušanja osumnjičenog, koje pored javnog tužioca može da obavi i policija, i saslušanja uhapšenog, koje može da obavi samo javni tužilac. Istraga se pokreće naredbom javnog tužioca protiv određenog lica za koje postoje osnovi sumnje da je učinilo krivično delo, ali može da se pokrene i protiv nepoznatog učinioca krivičnog dela, ukoliko postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo.¹²⁹

Do optuženja uglavnom dolazi nakon sprovedene istrage, kada postoji opravdana sumnja da je određeno lice izvršilo neko krivično delo. Međutim, optužnica se može podići i bez

126 Deo publikacije Yucom-a u kojem se nalaze stavovi sudija, tužilaca i predstavnika policije o preprekama za efikasan postupak za krivična dela sa elementima korupcije. Komitet pravnika za ljudska prava, Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije, Beograd, 2013, str. 35-45.

127 Načelo raspravnosti predstavlja pravo krivičnoprocesnih stranaka da u postupku iznose sopstvene stavove o pitanjima koja su vezana za krivičnu stvar i da se izjasne o stavovima suprotne strane, odnosno predstavlja obavezu suda da omogući svakoj strani da iskaže svoje stavove o svakom dokazu. Obim i način primene načela razlikuju se u različitim fazama postupka.

128 Stanko Bejatović, *Novi zakonik o krivičnom postupku RS – kraj reforme ili samo jedan korak u procesu reforme?*, Pravni Informator br. 9/2013.

129 Ovim je snižen uslov u vezi sa stepenom sumnje u odnosu na ranija zakonska rešenja, a u nameri da se ovom fazom pokrije što veći deo neformalnog policijskog postupanja koje se odvija u predistražnom postupku.

sprovedene istrage ako javni tužilac smatra da raspolaže sa dovoljno dokaza koji predstavljaju osnov za optuženje. „Novina” je i obaveza suda da svaku optužnicu ispita po službenoj dužnosti (umesto po prigovoru odbrane ili zahtevu sudije), a svaka optužnica će, pre upućivanja sudskom veću, proći kroz postupak potvrđivanja. Ukoliko optužnica ispunjava zakonom propisane kriterijume, vanraspravno veće će potvrditi optužnicu rešenjem. Pošto primi potvrđenu optužnicu, predsednik veća započinje pripreme za glavni pretres, što podrazumeva održavanje pripremnog ročišta, određivanje glavnog ročišta i druge odluke o upravljanju postupkom. Na pripremnom ročištu, koje je takođe novina u ZKP, održava se pred predsednikom veća i obavezno je za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora preko dvanaest godina, treba da se odredi polje raspravljanja na glavnom pretresu. Stranke se na pripremnom ročištu izjašnjavaju o predmetu optužnice, navodima, predlozima i iskazima suprotne strane, određuju se činjenična i pravna pitanja koja su sporna i koja će biti predmet rasprave, a zatim se obrazlažu predloženi dokazi.

Glavni pretres je poprimio odlike stranačkog postupka kome su prilagođeni redosled saslušavanja i ispitivanja. Okrivljenom će pitanja postavljati najpre branilac, potom tužilac, a tek na kraju sud, za što se razlikuje od dotadašnje prakse propisane prethodnim Zakonikom. Uvedeno je i unakrsno ispitivanje, kao još jedna odlika adverzijalnih krivičnopravnih sistema. *Trebalo bi posebno napomenuti da je glavni pretres javan za sva lica preko šesnaest godina, a javnost se izuzetno može isključiti ako zaštita opravdanih interesa u demokratskom društvu to zahteva, dakle, u slučaju zaštite interesa nacionalne bezbednosti, javnog reda i morala, interesa maloletnika i zaštite privatnosti učesnika u postupku.*

Primetna je i težnja zakonodavca ka široj upotrebi savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija u krivičnom postupku, radi bržeg i uspešnijeg rasvetljavanja krivičnih dela i njihovih učinilaca. Takođe, koriste se i moderne naučne i stručne metode i znanja, kao npr. pomoć stručnog lica forenzičke struke, uzimanje biometrijskih uzoraka, uzimanje uzoraka za forenzičko–genetičku analizu, provera računa i sumnjivih transakcija,

korišćenje uređaja za lociranje radi daljinskog praćenja kretanja okrivljenog, uvođenje el elektronskog podneska itd. Troškovi su uvećani zbog nabavke opreme i obuke službenih aktera krivičnog postupka, ali se njihovim korišćenjem povećava verovatnoća ispravnog utvrđivanja činjenica koje su značajne za odlučivanje u krivičnom postupku. Na taj način, ubrzava se celokupna krivična procedura i doprinosi ostvarivanju načela pravičnog suđenja, odnosno suđenja u razumnom roku. Osim toga, njihova upotreba obezbeđuje transparentnost pravosudnog sistema, jer će informacioni sistemi obezbediti građanima i javnosti pristup podacima iz krivičnog predmeta.

HRVATSKA

Kazneni zakon

U okviru materijalnog zakonodavstva, Kazneni zakon Republike Hrvatske (KZ) je središnji zakon koji opisuje kaznena djela s elementima korupcije te propisuje sankcije u slučaju počinjenja.¹³⁰ Posljednje izmjene KZ-a nastupile su 1. siječnja 2013. godine. U navedenoj izmijenjenoj i dopunjenoj verziji zakona, uz uvođenje određenih novih kaznenih djela i dodatnog definiranja već postojećih, nastupila je i jedna promjena u kaznenim djelima s elementima korupcije. Ovaj zakon definira novo kazneno djelo s elementom korupcije, a to je kazneno djelo podmićivanja zastupnika.¹³¹ Ono je opisano kao pokušaj „kupovanja glasova” prilikom izglasavanja pravnih akata u Hrvatskom saboru, nositelju zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj, kao i Europskom Parlamentu i lokalnim i područnim (regionalnim) zastupničkim tijelima u Republici Hrvatskoj.¹³² Zakon predviđa sankciju za zastupnika u rasponu od 6 mjeseci do 5 godina zatvora.¹³³ Prema mišljenju člana radne grupe za izmjenu zakona i suca Vrhovnog suda Republike Mladena Mrčele, ovo je kazneno djelo uvedeno, jer glasovanje ne spada u službenu radnju opisanu u kaznenim djelima davanja i primanja mita.¹³⁴

Kaznena djela s elementima korupcije koja su bila propisana i ranijom verzijom KZ-a iz 2011, spadaju u Glavu dvadeset četvrtu (XXIV) Kaznena djela protiv gospodarstva, i Glavu dvadeset osmu (XXVIII) Kaznena djela protiv službene dužnosti.

Zloupotreba povjerenja u gospodarskom poslovanju

Jedno od kaznenih djela protiv gospodarstva je kazneno djelo zloupotrebe povjerenja u gospodarskom poslovanju, a opisuje kazneno djelo koje ima za cilj nepoštivanje tuđih imovinskih interesa kroz zloupotrebu povjerenja, a u svrhu stjecanja vlastite imovinske koristi i prouzrokovanje štete.¹³⁵ Zapriječena kazna za navedeno kazneno djelo je 6 mjeseci do 5 godina zatvora, te 1 do 10 godina zatvora u slučaju znatnije imovinske koristi i prouzročene štete.¹³⁶

.....
130 Kazneni zakon Republike Hrvatske, „Narodne novine” br. 125/11, 144/12.

131 Ibid, čl. 339.

132 Ibid.

133 Kazneni zakon Republike Hrvatske, „Narodne novine” br. 125/11, 144/12, čl. 339, st. 1.

134 Večernji list, „Nova kaznena djela”, dostupno na: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/nova-kaznena-djela-podmicivanje-zastupnika-seks-bez-pristanaka-448215>.

135 Kazneni zakon Republike Hrvatske, „Narodne novine” br. 125/11, 144/12, čl. 246, st. 1.

136 Ibid, čl. 246, st. 1. i 2.

Primanje i davanje mita u postupku stečaja

Kazneno djelo primanja i davanja mita u postupku stečaja također spada u kaznena djela protiv gospodarstva.¹³⁷ Ovo kazneno djelo uređuje zabranu primanja i davanja mita u stečajnim postupcima za vjerovnike, stečajne upravitelje i osobe koje daju mito.¹³⁸ Zapriječene kazne ovise o tome je li riječ o vjerovnicima (zapriječena kazna od 6 mjeseci do 5 godina zatvora) i stečajnim upraviteljima (zapriječena kazna od 1 do 8 godina zatvora) koji primaju mito, ili davateljima mita (zapriječena kazna do 3 godine zatvora).

Kaznena djela primanja mita u gospodarskom poslovanju¹³⁹ i davanja mita u gospodarskom poslovanju¹⁴⁰ definiraju odgovornost fizičkih ili pravnih osoba koja tijekom gospodarskih aktivnosti prime ili daju mito u svrhu nanošenja štete onima koje zastupaju, za koje rade ili koji posreduju u toj aktivnosti. Zapriječene kazne ovise o tome je li riječ o primanju mita prilikom sklapanja ili izvršenja posla ili pružanja usluge tako da se prouzroči šteta drugome (zapriječena kazna od 1 do 8 godina zatvora), ili je riječ o primanju mita prilikom sklapanja ili izvršenja posla ili pružanja usluge kao protuusluge (6 mjeseci do 5 godina zatvora).

Što se tiče davanja mita razlika je također u tome je li mito ponuđen, obećan ili dan prilikom sklapanja ili izvršenja posla ili pružanja usluge tako da prouzroči štetu drugome (zapriječena kazna od 6 mjeseci do 5 godina zatvora) ili je riječ o ponuđenom, obećanom ili danom mitu prilikom sklapanja ili izvršenja posla ili pružanja usluge kao protuusluge (zapriječena kazna do 3 godine zatvora).

Zloupotreba u postupku javne nabave

Sljedeće kazneno djelo s elementom korupcije je kazneno djelo zloupotrebe u postupku javne nabave.¹⁴¹ Riječ je o kaznenom djelu koje opisuje situaciju u kojoj se objavljuje ponuda u tijeku javne ponude koja je unaprijed dogovorena s određenim gospodarskim subjektom.¹⁴² Zapriječena kazna za navedeno kazneno djelo ovisi o tome je li pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta (kazna od 1 do 8 godina zatvora) ili nije pribavljena znatna imovinska korist ili prouzročena znatna šteta (kazna od 6 mjeseci do 5 godina zatvora).

Zloupotreba položaja i ovlasti

U Glavu dvadeset osmu (XXVIII) spadaju kaznena djela protiv službene dužnosti, od kojih su 6 kaznena djela s elementima korupcije. Prvo takvo kazneno djelo je zloupotreba po-

.....
137 Ibid, čl. 251.

138 Ibid.

139 Ibid, čl. 252.

140 Ibid, čl. 253.

141 Ibid, čl. 254.

142 Ibid.

ložaja i ovlasti koje opisuje situaciju u kojoj službena ili odgovorna osoba prekorači svoje ovlasti ili ne obavi dužnost u svrhu pribavljanja koristi sebi ili drugome ili prouzroči štetu drugome.¹⁴³ Zapriječena kazna ovisi o tome je li pribavljena znatna imovinska korist ili prouzročena znatna šteta (kazna od 1 do 12 godina zatvora), ili nije pribavljena znatna imovinska korist ili prouzročena znatna šteta (kazna od 6 mjeseci do 5 godina zatvora).

Nezakonito pogodovanje

Kazneno djelo nezakonitog pogodovanja uključuje situaciju kada službena ili odgovorna osoba pogoduje jednom od gospodarskih subjekata tako da prilagođuje uvjete javne nabave ili sklopi ugovor s ponuditeljem čija ponuda ne odgovara uvjetima natječaja.¹⁴⁴ Zapriječena kazna za ovo kazneno djelo je od 6 mjeseci do 5 godina zatvora.

Davanje i primanje mita

Kazneno djelo primanja mita¹⁴⁵ definira odgovornost službenih ili odgovornih osoba koje primaju ili zahtijevaju mito za sebe ili drugoga kako bi unutar ili izvan svojih ovlasti obavili službenu radnju koja se ne bi smjela obaviti ili da se ne obavi službena radnja koja bi se morala obaviti, kao i odgovornost službenih ili odgovornih osoba koje primaju ili zahtijevaju mito za sebe ili drugoga kako bi unutar ili izvan svojih ovlasti obavili službenu radnju koja bi se morala obaviti ili da ne obavi službenu radnju koja se ne bi smjela obaviti. U prvom slučaju zapriječena kazna je od 1 do 10 godina zatvora, a u drugom od 1 do 8 godina zatvora. U slučaju da službena ili odgovorna osoba primi ili zahtijeva mito za sebe ili drugoga nakon obavljenog posla, zapriječena je kazna do 1 godine zatvora.

Kazneno djelo davanja mita¹⁴⁶ precizira situaciju u kojoj druga osoba službenoj ili odgovornoj osobi ponudi, dade ili obeća mito toj ili drugoj osobi da unutar ili izvan granica svojih ovlasti obavi službenu radnju koju ne bi smjela obaviti ili da ne obavi službenu radnju koja bi morala obaviti, kao i situacije kada je riječ o obavljanju radnje koju bi službena ili odgovorna osoba morala obaviti ili da ne obavi službenu radnju koju ne bi smjela obaviti. U prvom slučaju zapriječena kazna je 1 do 8 godina zatvora, a drugom slučaju od 6 mjeseci do 5 godina zatvora. U oba slučaja kažnjava se i osoba koja posreduje u procesu davanja mita.

143 Kazneni zakon Republike Hrvatske, „Narodne novine“ br. 125/11, 144/12, čl. 291.

144 Ibid, čl. 292, st. 1.

145 Ibid, čl. 293.

146 Ibid, čl. 294.

Trgovanje utjecajem

Kazneno djelo trgovanja utjecajem¹⁴⁷ precizira situaciju u kojoj osoba svojim službenim ili društvenim položajem ili utjecajem posreduje da se obavi službena radnja koja se ne bi smjela obaviti ili da se ne obavi službena radnja koja bi se morala obaviti. Također, propisuje i situaciju kada ta osoba sa službenim ili društvenim položajem ili utjecajem za istu radnju zahtjeva ili primi mito, ili prihvati ponudu ili obećanje za sebe ili drugoga. Isto je propisano i za situacije kada osoba sa službenim ili društvenim položajem ili utjecajem isto napravi kako bi posredovala da se obavi službena radnja koja bi se morala obaviti ili da se ne obavi službena radnja koja se ne bi smjela obaviti. U prvom slučaju zapriječena kazna je od 6 mjeseci do 5 godina zatvora, u drugom slučaju je od 1 do 10 godina zatvora, i u trećem od 1 do 8 godina zatvora.

Davanje mita za trgovanje utjecajem

Kazneno djelo davanja mita za trgovanje utjecajem¹⁴⁸ oslanja se na kazneno djelo trgovanja utjecajem. U slučaju da se drugome ponudi, obeća ili daje mito za posredovanje da se obavi službena radnja koja se ne bi smjela obaviti ili da se ne obavi službena radnja koja bi se morala obaviti, zapriječena je kazna od 1 do 8 godina zatvora. U drugoj situaciji kada se isto napravi za posredovanje da se obavi službena radnja koja bi se morala obaviti ili da se ne obavi službena radnja koja se ne bi smjela obaviti, zapriječena je kazna od 6 mjeseci do 5 godina zatvora.

Zakon o kaznenom postupku

U kontekstu kazneno-procesnog zakonodavstva, Zakon o kaznenom postupku (ZKP) središnji je zakon koji propisuje način vođenja kaznenog postupka, pa tako i procesuiranja kaznenih predmeta s elementima korupcije.¹⁴⁹ Posljednja izmjena ZKP-a stupila je na snagu 15. prosinca 2013. godine. Iako je posljednja izmjena ZKP-a nastupila nakon ustavne suspenzije određenih članaka zakona u srpnju 2012. godine, najvažnije i osnovne odrednice ovog zakona ostale su iste. ZKP služi za primjenu KZ-a na način da nitko nevin ne bude osuđen i da se odgovornoj osobi izrekne KZ-om zapriječena kazna.¹⁵⁰ Ovim se zakonom uređuje kazneni progon i postupak. U tom smislu, novina posljednje verzije ZKP-a je ta da kazneni postupak ne počinje podnošenjem kaznene prijave kao u ranijim verzijama zakona, nego pravomoćnošću rješenja o

147 Ibid, čl. 295.

148 Ibid, čl. 296.

149 Zakon o kaznenom postupku, „Narodne novine“ br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13.

150 Ibid, čl. 1, st. 1.

provođenju istrage, potvrđivanjem optužnice ako istraga nije provedena, određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe i donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga.¹⁵¹

Ovaj zakon, kao i većina sličnih zakona, predviđa presumpciju nevinosti, odnosno predviđa nevinost dok se pravomoćnom presudom ne dokaže suprotno,¹⁵² kao i to da se u slučaju dvojbe spor rješava presudom u korist okrivljenika (*in dubio pro reo*).¹⁵³ U slučaju lišavanja slobode, pravosudno tijelo mora se voditi opravdanošću tog zahtjeva.¹⁵⁴ ZKP-om se također određuju prava na obranu okrivljenika pred sudom, pa se on može braniti sam, pomoću branitelja kojeg je sam odabrao ili pomoću branitelja kojeg mu sud dodjeli, na teret proračunskih sredstava.¹⁵⁵ Također, ovim se zakonom, u članku 5, određuje da se okrivljenika mora upoznati s njegovim pravom na branitelja i ostaviti dovoljno vremena za pripremu obrane.

Ovim zakonom zabranjuje se diskriminacija po bilo kojoj osnovi,¹⁵⁶ kao i da okrivljenici, svjedoci ili druge osobe daju iskaze pod utjecajem medicinske intervencije, sredstava koja mogu utjecati na njihovu volju prilikom davanja iskaza, prisilom ili prijetnjom.¹⁵⁷ Propisuje se i čovječno i dostojanstveno postupanje s uhićenikom i okrivljenikom. Također, uhićenik i okrivljenik moraju, prilikom oduzimanja slobode i uručivanja optužnice, biti obaviješteni o djelima koja im se stavljaju na teret i o njihovim pravima temeljem ovog zakona, na način da to razumiju.

Ovaj zakon propisuje da neovisni i nepristrasni sud mora pravično, javno i u razumnom roku odlučiti o optužnici u skladu sa zakonom, postupajući osobito žurno u postupcima u kojima je okrivljeniku privremeno oduzeta sloboda.¹⁵⁸ Također, određuje kako nitko ne može biti kazneno proganjen za djelo za koje je već donesena pravomoćna presuda (ne bis in idem), kao što i otvara mogućnost za obnovu pravomoćno presuđenih predmeta, u slučaju da osoba nije proglašena nevinom. U slučaju kada pokretanje kaznenog postupka ima za posljedicu ograničenje određenih prava, ona nastupaju u trenutku podizanja optužnice, a za kaznena djela za koja je predviđena novčana kazna ili kazna do 5 godina zatvora, od trenutka kada je donesena osuđujuća presuda.¹⁵⁹

Ako primjena KZ-a ovisi od prethodnog rješenja pravnog pitanja za čije je rješenje nadležan sud u kojem drugom postupku ili drugo državno tijelo, kazneni sud može sam riješiti to pitanje po odredbama koje važe za dokazivanje u kaznenom postupku. Odluka suda o ovom pravnom pitanju ima učinak samo u kaznenom predmetu o kojem ovaj sud raspravlja.¹⁶⁰

151 Ibid, čl. 17, st. 1.

152 Ibid, čl. 3, st. 1.

153 Ibid, čl. 3, st. 2.

154 Ibid, čl. 4.

155 Ibid, čl. 5, st. 1. i 2.

156 Ibid, čl. 6, st. 1.

157 Ibid, čl. 6, st. 2.

158 Ibid, čl. 11.

159 Ibid, čl. 17, st. 2.

160 Ibid, čl. 18, st. 1.

BOSNA I HERCEGOVINA

Bosna i Hercegovina se razlikuje od država u regiji zbog svoje složene strukture i podijeljene nadležnosti u oblasti krivičnog prava. S tim u vezi, na teritoriji Bosne i Hercegovine važe četiri odvojena sistema zakona (Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku). Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine primjenjuje se u postupcima pred Sudom Bosne i Hercegovine, a za izmjene zakona nadležna je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH primjenjuje se pred općinskim sudovima u Federaciji BiH, zatim kantonalnim sudovima, te konačno – pred Vrhovnim sudom Federacije BiH. Izmjene i dopune ovih zakona donosi Parlament Federacije BiH. Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske primjenjuje se pred osnovnim sudovima u entitetu RS, zatim okružnim sudovima, te pred Vrhovnim sudom RS. Izmjene i dopune ovih zakona donosi Narodna skupština RS. Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH primjenjuje se pred Osnovnim i Apelacionim sudom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Izmjene i dopune ovih zakona donosi Skupština Brčko distrikta BiH.

Krivična djela sa elementima korupcije

U tom smislu, potrebno je posmatrati krivična djela iz četiri različita krivična zakona (KZ BiH, KZ FBiH, KZ RS, KZ BD BiH). Imajući u vidu dostupnost, te adekvatnu pripremljenost pravosudnih institucija Bosne i Hercegovine (Sud i Tužilaštvo BiH), veći dio ove pilot faze monitoringa u Bosni i Hercegovini posvećen je predmetima koji se procesuiraju pred Sudom BiH.

Krivični zakon Bosne i Hercegovine

Krivični zakon BiH je donesen 2003. godine, od kada je prošao izmjene više puta, a posljednji put 2010. godine.¹⁶¹

Primanje dara i drugih oblika koristi

Službena ili odgovorna osoba u institucijama Bosne i Hercegovine uključujući i stranu službenu osobu ili međunarodnog službenika, koja zahtijeva ili primi dar ili kakvu drugu korist za sebe ili za drugo lice ili koja primi obećanje dara ili kakve koristi za sebe ili za drugo lice, da u

161 Krivični zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH” br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.

okviru svojeg ovlaštenja izvrši što ne bi smjela izvršiti ili da ne izvrši što bi morala izvršiti, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do deset godina.

Službena ili odgovorna osoba u institucijama Bosne i Hercegovine uključujući i stranu službenu osobu ili međunarodnog službenika, koja zahtijeva ili primi dar ili kakvu korist za sebe ili za drugo lice, ili koja primi obećanje dara ili kakve koristi za sebe ili za drugo lice, da u okviru svojeg ovlaštenja izvrši što bi morala izvršiti ili da ne izvrši što ne bi smjela izvršiti, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Kaznom iz stava 1. ovog člana kaznit će se službena ili odgovorna osoba u institucijama Bosne i Hercegovine uključujući i stranu službenu osobu ili međunarodnog službenika, koja poslije vršenja ili nevršenja iz stava 1. i 2. ovog člana, a u vezi s tim, zahtijeva ili primi dar ili kakvu drugu korist za sebe ili za drugo lice. Primljeni dar ili imovinska korist oduzet će se.¹⁶²

Davanje dara i drugih oblika koristi

Ko službenoj ili odgovornoj osobi u institucijama Bosne i Hercegovine uključujući i stranu službenu osobu ili međunarodnog službenika, učini ili obeća dar ili kakvu drugu korist, da u okviru svojeg ovlaštenja izvrši što ne bi smjela izvršiti ili da ne izvrši što bi morala izvršiti, ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službene ili odgovorne osobe, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Ko službenoj ili odgovornoj osobi u institucijama Bosne i Hercegovine uključujući i stranu službenu osobu ili međunarodnog službenika, učini ili obeća dar ili kakvu drugu korist da u okviru svojeg ovlaštenja izvrši što bi morala izvršiti ili da ne izvrši što ne bi smjela izvršiti, ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službene ili odgovorne osobe, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.

Učinitelj krivičnog djela iz stava 1. i 2. ovog člana, koji je dao mito na zahtjev službene ili odgovorne osobe u institucijama Bosne i Hercegovine uključujući i stranu službenu osobu ili međunarodnog službenika, i prijavio krivično djelo prije njegovog otkrivanja ili prije saznanja da je djelo otkriveno, može se osloboditi od kazne. Primljeni dar ili imovinska korist oduzet će se, a u slučaju iz stava 3. ovog člana može se vratiti osobi koja je dala mito.¹⁶³

Protuzakonito posredovanje

Ko primi nagradu ili kakvu drugu korist da korištenjem svog službenog ili uticajnog položaja u institucijama Bosne i Hercegovine posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine. Ko koristeći svoj službeni

162 Krivični zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, čl. 217.

163 Ibid, čl. 218.

ili uticajni položaj u institucijama Bosne i Hercegovine posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ako je za učinjenje krivičnog djela iz stava 2. ovog člana primljena nagrada ili kakva druga korist, učinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina. Primljena nagrada ili kakva druga korist bit će oduzeta.

Zloupotreba položaja ili ovlaštenja¹⁶⁴

Službena ili odgovorna osoba u institucijama Bosne i Hercegovine, koja iskorištavanjem svog službenog položaja ili ovlaštenja, prekoračivši granice svog službenog ovlaštenja ili ne izvršivši svoje službene dužnosti, pribavi sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povrijedi prava drugog, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ako je krivičnim djelom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 10.000 KM, učinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina. Ako je krivičnim djelom iz stava 1. ovog člana pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 50.000 KM, učinitelj će se kazniti kaznom zatvora najmanje tri godine. Pribavljena korist bit će oduzeta.¹⁶⁵

Kršenje zakona od strane sudije

Sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ili Suda Bosne i Hercegovine, koji s ciljem da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonitu odluku ili na drugi način prekrši zakon u vršenju svoje službene dužnosti, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine

Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine donesen je 2003. godine, te je od tada prošao brojne izmjene, koje su dostupne u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine (3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13).¹⁶⁶ Pravila utvrđena ovim zakonom trebaju osigurati da niko nevin ne bude osuđen, a da se učinitelju krivičnog djela izrekne krivičnopravna sankcija pod uvjetima propisanim u Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine i drugim zakonima Bosne i Hercegovine u kojima su propisana krivična djela, i u zakonom propisanom postupku.

164 Zakon o krivičnom postupku, „Službeni glasnik BiH” br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, čl. 219.

165 Ibid, čl. 220.

166 Dostupno na: http://www.advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_krivicnom_postupku_BiH_-_preciscena_nezvanicna_verzija.pdf

ZKP nalaže pretpostavku nevinosti (*in dubio pro reo*), te *ne bis in idem* – da niko ne može biti ponovno suđen za djelo za koje je već bio suđen i za koje je donesena pravomoćna sudska odluka. Osoba lišena slobode mora se na maternjem jeziku ili jeziku koji razumije odmah obavijestiti o razlozima lišenja slobode, i istovremeno poučiti da nije dužna dati iskaz niti odgovarati na postavljena pitanja, da ima pravo uzeti branitelja kojeg može sama izabrati, kao i o tome da ima pravo da njena obitelj, konzularni službenik strane države čiji je državljanin ili druga osoba koju ona odredi, budu obaviješteni o njenom lišenju slobode.

Osumnjičeni već na prvom ispitivanju mora dobiti informaciju o djelu za koje se tereti. Njegova izjava može biti korištena kao dokaz u daljem toku postupka. Može se braniti sam ili uz stručnu pomoć branioca kojeg izabere. Potrebno je obratiti pažnju na zakonitost dokaza, budući da sud ne može zasnovati svoju odluku na dokazima pribavljenim povredama ljudskih prava i sloboda propisanih Ustavom BiH.

Osoba koja je neopravdano osuđena za krivično djelo ili je bez osnova lišena slobode, ima pravo na rehabilitaciju, pravo na naknadu štete iz budžetskih sredstava, kao i druga prava utvrđena zakonom. Sud je po ZKP-u dužan da stranke i braniocima tretira na jednak način, te da svakoj od strana pruži jednake mogućnosti u pogledu pristupa dokazima i njihovom izvođenju na glavnom pretresu. Naravno, u smislu dokaza vrijedi princip slobodne ocjene dokaza. Krivični postupak se može pokrenuti i provesti samo po zahtjevu tužioca. Tužitelj je dužan poduzeti krivično gonjenje ako postoje dokazi da je učinjeno krivično djelo, osim ako ovim zakonom nije drugačije propisano.

Kada je propisano da pokretanje krivičnog postupka ima neku posljedicu u smislu ograničenja prava, iste nastupaju potvrđivanjem optužnice. Ako je riječ o djelima s propisanom kaznom zatvora do pet godina ili novčanom kaznom, posljedice nastupaju od dana kada je donesena osuđujuća presuda. Ako primjena krivičnog zakona ovisi od prethodne odluke o kakvom pravnom pitanju, za čije je odlučivanje nadležan sud u kojem drugom postupku ili neki drugi organ, Sud koji sudi u krivičnom predmetu može sam odlučiti i o tom pitanju po odredbama koje važe za dokazivanje u krivičnom postupku. Odluka Suda o ovom pravnom pitanju ima učinak samo u krivičnom predmetu koji ovaj Sud raspravlja.



MONITORING SUĐENJA

Proces praćenja suđenja jedan je od elemenata kontrole rada pravosuđa, kada se prisustvom na glavnim pretresima, kao i pregledanjem optužnice, izvedenih dokaza ili presude, daje mišljenje, uz sve neophodne ograde, kako bi se očuvala nezavisnost pravosuđa. Kako bi proces praćenja suđenja za krivična dela sa koruptivnim elementom bio jasniji, potrebno je osvrnuti se na njegov značaj i pravnu osnovu za praćenje suđenja. Pravosudnim organima važno je da prođu test javnosti, a posebno se pozicioniraju mediji, stručne organizacije civilnog društva i građani. Za poštovanje prava počilaca ovih krivičnih dela i propisane zakonske procedure neophodno je da oni koji obavljaju monitoring poseduju određeni stepen stručnosti i profesionalizma.¹⁶⁷

Pravo na posmatranje suđenja garantovano je kroz načelo javnosti mnogim međunarodnim instrumentima, pre svega Univerzalnom deklaracijom UN o ljudskim pravima,¹⁶⁸ Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda,¹⁶⁹ Deklaracijom UN o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i društvenih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁷⁰ Pravo na pravično suđenje, čiji je važan segment načelo javnosti, garantovano je članom 32 Ustava Republike Srbije. Takođe, Zakon o krivičnom postupku predviđa, čak i kada je javnost isključena, da veće može da dozvoli da prisustvuju pojedina službena lica, naučni, stručni i javni radnici, a da se na zahtev optuženog to može dozvoliti i bračnom drugu, licu sa kojim živi u vanbračnoj zajednici ili bližim srodnicima.¹⁷¹

Iste odredbe nalaze se i u pravnim sistemima država koje su bile predmet istraživanja predstavljenog u ovoj publikaciji. Ustav Republike Hrvatske u članu 120 navodi da su „sudske rasprave javne i presude se izriču javno, u ime Republike Hrvatske”, te da se „javnost može isključiti iz cijele rasprave ili njezina dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, posebno ako se sudi maloljetnicima, ili radi zaštite privatnog života stranaka, ili u bračnim sporovima i postupcima u svezi sa skrbništvom i posvojenjem, ili radi čuvanja vojne, službene ili poslovne tajne i zaštite sigurnosti i obrane Republike Hrvatske, ali samo u opsegu

.....
167 Potrebno je obratiti pažnju na poštovanje prezumpcije nevinosti, prava na adekvatnu pravnu odbranu, mere poštovanja prava na privatnost, korišćenje načela javnosti u suđenju, nepristrasnost suđenja i drugo.
Prema: Komitet pravnika za ljudska prava, *Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije*, Beograd, 2013.

168 Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima, Generalna skupština Ujedinjenih nacija 217 (III), 10. decembar 1948, čl. 10

169 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Savet Evrope, 04. novembar 1950, čl. 6.

170 Deklaracija UN o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i društvenih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (Deklaracija o braniteljima/kama ljudskih prava), Generalna skupština UN, A/RES/53/144, 8. mart 1999, član 9 (3)b.

171 Zakonik o krivičnom postupku, čl. 364, „Službeni glasnik RS” br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima u kojima bi javnost mogla biti štetna za interese pravde.” Zakon o kaznenom postupku pojašnjava da su „legitimni razlozi isključenja 1) zaštita sigurnosti i obrane Republike Hrvatske; 2) čuvanje tajne, kojoj bi štetila javna rasprava; 3) čuvanje javnog reda i mira; 4) zaštita osobnog ili obiteljskog života okrivljenika, oštećenika ili drugog sudionika u postupku; 5) zaštita probitaka maloljetnika” i da se može dopustiti da na glavnoj raspravi iz koje je javnost isključena budu „nazočne pojedine službene osobe, znanstveni i javni radnici, a na zahtjev optuženika može to dopustiti i njegovu bračnom, odnosno izvanbračnom drugu i njegovim bliskim srođnicima.”¹⁷²

U Bosni i Hercegovini vodeću ulogu u praćenju rada sudova imaju organizacije civilnog društva osposobljene za ovu oblast, koje postupaju usko profesionalizirano u segmentima posmatranja suđenja za ratne zločine i suđenja za organizirani kriminal i korupciju. Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine u članu 234 ističe da je pretres javan, a razlozi za isključenje javnosti slični su onima u susjednim državama.¹⁷³ U tom smislu, za proces monitoringa najznačajniji su predmeti koji se nalaze pred Sudom Bosne i Hercegovine, posebnom institucijom u sistemu pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini, pred kojim se procesuiraju značajan deo visokoprofilnih slučajeva organizovanog kriminala i korupcije.

Specifičnost krivičnih postupaka za dela sa elementima korupcije ogleda se u njihovom društvenom značaju, složenosti predmeta, velikom broju učesnika, obimnom dokaznom materijalu, trajanju postupaka i brojnim drugim problemima sa kojima se suočava sud, ali i tužilaštvo i odbrana. Iz tog razloga, ova oblast prepoznata je kao jedna od najpogodnijih za opsežan monitoring, kako bi se uočili elementarni problemi sa kojima se pravosuđe suočava, a sve u cilju efikasnijeg, pravednijeg i bržeg postupka.¹⁷⁴ Prateći prethodno razvijenu metodologiju, partnerske organizacije sprovele su monitoring u tri posmatrane zemlje, Srbiji, Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, pri čemu su nailazile na različite probleme, u zavisnosti od posmatranog sistema.¹⁷⁵

Neki od osnovnih ciljeva koje su YUCOM, Yihr Hrvatska i Yihr BiH definisali na samom početku procesa su: praćenje primene novih zakona i pravnih instituta; povećanje javnosti postupka kroz prisustvo na pretresima; promovisanje objektivnog i profesionalnog izveštavanja o sudskim postupcima nasuprot tabloidizaciji medijskih sadržaja ove vrste; efikasnost postupanja sudija, tužilaca, policije; ocena profesionalnosti rada i eventualnih zloupotreba ovlašćenja ili kršenja etičkog kodeksa od strane advokata; ocena nepristrasnosti u postupanju, nezavisnosti i profesionalnosti; kao i poštovanje ljudskih prava okrivljenog i prava oštećenog. Iskustva sprovedenih praćenja bila su različita.

172 Zakon o kaznenom postupku, „Narodne novine” br. 76/09. i 80/11, čl. 310. i 311.

173 Zakon o krivičnom postupku „Službeni glasnik BiH” br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.

174 Komitet pravnika za ljudska prava, *Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije*, Beograd, 2013, str. 26

175 Detaljna metodologija objašnjena je u publikaciji Komiteta pravnika za ljudska prava *Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije*, Beograd, 2013. str. 28-31.

Kao osnovni cilj praćenja suđenja u krivičnim postupcima korupcije istakli smo uočavanje sistemskih nedostataka u radu pravosuđa, u cilju poboljšanja efikasnosti sudova u rešavanju predmeta sa koruptivnim elementom. Nepristrasni posmatrači, advokati, pravnici i aktivisti, prethodno su prošli obuku o primenjivom pravnom okviru i izmenama Zakonika o krivičnom postupku. Obučavani su i da izveštavaju o samoj materiji, kao i eventualnim kršenjima ljudskih prava. Naravno, uz praćenje toka samog postupka, posmatračima je ukazano i na koje delove postupka treba posebno obratiti pažnju.

Reforma pravosuđa počela je 01. januara 2014. godine. Reformom je proširena mreža sudova u Srbiji, što je direktno uticalo na promenu nadležnosti za neke predmete. S druge strane, novim Zakonikom o krivičnom postupku prihvaćen je model tužilačke istrage, što je dodatno otežalo rad tužilaca. Navedene novine usporile su rad sudova i tužilaštava, pa zbog tehničkih izmena zasedanja nisu ni zakazivana. Komitet pravnik za ljudska prava poslao je zahteve za pristup informacijama od javnog značaja sudovima i tužilaštvima početkom aprila 2014. godine, kojima je tražena identifikacija oznaka svih krivičnih postupaka za krivična dela propisana u članovima 234, 234a, 359, 360, 366 i 368,¹⁷⁶ a koji se vode pred Prvim, Drugim i Trećim osnovnim sudom, Višim sudom u Beogradu i pred Posebnim odeljenjem za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu i optužnice za iste. Odgovori su pristigli u zakonski predviđenom roku, ali su bili ili nepotpuni, odnosno identifikovane su oznake predmeta ali nisu dostavljene optužnice, uz objašnjenje da nisu u mogućnosti da udovolje zahtevu u celosti zbog preobimnosti, ili je tražen naknadni rok od 40 dana za dostavljanje informacija. U cilju efikasnijeg i bržeg započinjanja procesa praćenja suđenja, pravnici YUCOM-a su zakazali sastanke sa zamenicima tužilaca i predsednicima sudova. Sa sastanaka sa zamenicima tužilaca iz Prvog, Drugog i Trećeg osnovnog javnog tužilaštva saznali smo da su tužilaštva preopterećena, ne samo zbog nove uloge tužilaštva, nego i zbog nedostatka administracije (posebno zapisničara i referenata), tehničkih problema (neadekvatnih, malih kancelarija za saslušanja), kao i destimulacije u primanjima (zbog solidarnog poreza) nasuprot znatno povećanom obimu posla. Uprkos problemima, prilično efikasno su uradili resigniranje predmeta.

U dogovoru sa navedenim tužilaštvima, istraživači su pozvani u pisarnice da izvrše uvid u predmete koji se vode za krivična dela sa koruptivnim elementom. Prema vrsti krivičnih dela i oblasti kojom se optuženi bave a imajući u vidu i aktuelnost i medijsku ispraćenost, istraživači su odabrali određeni broj predmeta koje će posmatrati. Tužilaštva su naknadno uskladila kopije optužnica prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti i dostavila tražena dokumenta. Nakon dobijanja optužnica, predmeti su detaljno pregledani i odabran je veći broj slučajeva, kako bi se

176 Informacije o krivičnim delima prilagođavane su nadležnosti pojedinih sudova.

u toku samog postupka, prema određenim kriterijumima, izbor suzio. Prilikom analize predmeta istraživači su beležili status optuženog, činjenično stanje, medijsku sliku slučaja i proučavali materijalno i procesno pravo vezano za slučaj.

YUCOM-ov tim je potom uputio dopise predsednicima sudova kojima ih je obavestio da će istraživači prisustvovati suđenjima za odabrane predmete, uz objašnjenje da objektivnim izveštavanjem želimo da doprinesemo većoj transparentnosti sudskih postupaka, efikasnosti, zakonitosti i nepristrasnosti u postupanju nadležnih organa, i da na taj način podržavamo pravosudne organe u sprovođenju novih zakona i instituta iz oblasti ljudskih prava i oblasti krivičnopravne zaštite.

Istraživači koji su pratili suđenja prethodno su prošli obuku o svrsi i načinu pristupanja opsežnom monitoringu postupaka sa koruptivnim elementom. Svaki istraživač dobio je posebno ovlašćenje koje je nosio sa sobom prilikom dolaska u sud. Kada se sudija obavesti o prisustvu predstavnika organizacije, može uneti u zapisnik prisustvo posmatrača i lakše ga legitimisati. Posmatrači su u sudnici prisutni u svojstvu zainteresovane javnosti. Međutim, neretko se dešavalo da sudija upita posmatrača u kom svojstvu je prisutan i iz koje je organizacije, što je ponekad korisnije nego da se prisustvo uopšte ne zabeleži. Treba napomenuti da, formalno posmatrano, pre otpočinjanja glavnog pretresa, legitimisanje ljudi u publici ne mora i ne bi trebalo da bude bitno.

O narednim zakazanim ročištima posmatrači su se informisali na tri načina. Najjednostavniji način je korišćenje baze „Portal sudova Srbije”. Međutim, nakon rešenja Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja, na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Ministarstvu pravde i državne uprave izrečena je zabrana koja se odnosi na dalju obradu, odnosno objavljivanje, podataka o ličnosti stranaka i drugih učesnika u postupcima pred sudovima, jer se ona, suprotno zakonu, vrši bez valjanog pravnog osnova. Od tada su informacije na portalu dostupne samo za Prvi osnovni sud u Beogradu i Viši sud, i može se pristupiti samo ukoliko imate broj predmeta, a ne po imenu i prezimenu stranke.¹⁷⁷ U međuvremenu, promenjena je i mreža sudova, te je uveden i Treći osnovni sud u Beogradu. Na Portalu nisu dostupne informacije za predmete koji se vode pred Drugim i Trećim sudom u Beogradu, kao i pred Posebnim odeljenjem za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu, tako da su ove informacije prikupljane na drugi način. Tražene informacije dobijali smo ili direktno na pisarnici, uz priloženo ovlašćenje, ili upućivanjem dodatnog Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Sve dobijene informacije postavljane su na internet stranicu Antikorupcija.¹⁷⁸

Na samom suđenju, posmatrač je dužan da zabeleži činjenično stanje i što više informacija o proceduri – iznošenje dokaznih materijala, način pribavljanja dokaza, odluke suda, propise

.....
177 Ranije je postupak bio mnogo jednostavniji, jer je usled slabije komunikacije sa sudovima bilo prilično teško dobiti broj predmeta ukoliko niste stranka u postupku, pa je jedini način bila pretraga po imenima stranaka.

178 Internet portal „Antikorupcija”. Dostupno na: <http://antikorupcija.yucom.org.rs/>

na koje se stranke pozivaju, procesne norme, prigovore, kao i sva eventualna kršenja procedure. Posmatrači su koristili model opšteg obrasca koji su prethodno kreirali YUCOM-ovi pravници.¹⁷⁹ Po završetku zasedanja (najčešće u fazi glavnog pretresa), monitori su sastavljali detaljan dnevni izveštaj sa zapažanjima i pratećim komentarima, ukoliko su uočene neke nesaglasnosti u samom postupku. Izveštaji su redovno postavljeni na internet stranicu, kako bi bili dostupni širem krugu javnosti. Na taj način, građanima se omogućava bliži uvid u vršenje sudske vlasti i efikasnost iste.

Nakon perioda učestalog posmatranja suđenja, izdvojeno je 24 predmeta. Planirana je izrada detaljne analize tih predmeta, koja bi bila početno merilo efikasnosti sudova u periodu posmatranja. Izdvojena su 3 predmeta u nadležnosti Prvog osnovnog suda, 3 u nadležnosti Drugog osnovnog suda, 2 u nadležnosti Trećeg osnovnog suda, 7 predmeta koji se vode pred Višim sudom u Beogradu, 8 pri Posebnom odeljenju za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu i 1 u nadležnosti Višeg suda u Zrenjaninu.

Na osnovu prethodno dobijenih podataka od sudova i tužilaštava u aprilu i maju 2014, u početku smo pokušali da ispratimo što veći broj suđenja i za što različitija krivična dela sa elementima korupcije. Odabir predmeta vršen je, pre svega, prema nadležnosti sudova. Takođe, obuhvaćeni su predmeti za različita krivična dela sa koruptivnim elementima koji su vezani za korupciju u različitim društvenim sferama, i u kojima su optuženi vršili različite funkcije, a sve sa ciljem da se ukaže kako je korupcija postala sistemski problem i da zahvata sve sfere javnog života. Početkom avgusta tekuće godine poslani su dodatni zahtevi i tražene informacije koje nisu dostupne iz optužnica ili samog procesa monitoringa. Tim je razradio analizu sa ključnim tačkama koje bi mogle da daju jasan uvid u efikasnost rešavanja krivičnih postupaka sa koruptivnim elementom.

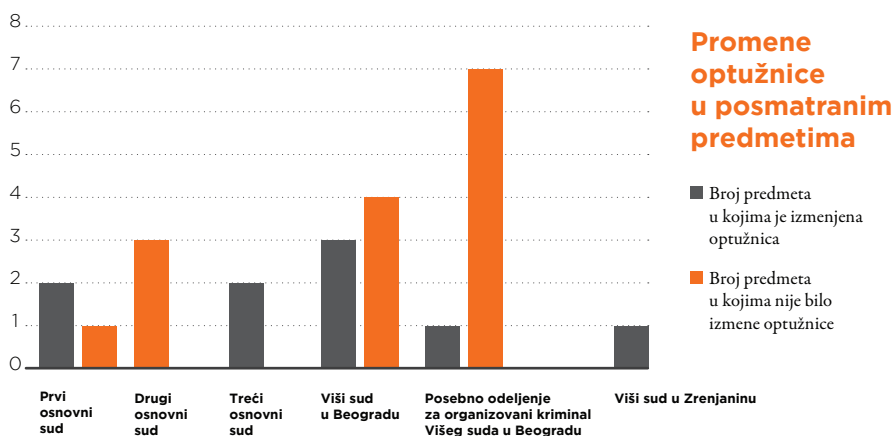
Na osnovu podataka dobijenih iz odgovora na zahteve, ali i prikupljenih tokom procesa monitoringa, uspeali smo da dobijemo detaljnije podatke za posmatrane slučajeve. Posmatrano je, kao što smo naveli, ukupno 24 predmeta, od kojih je 12 slučajeva krivičnog dela zloupotreba službenog položaja, 5 za zloupotrebu položaja odgovornog lica, 2 slučaja davanja mita, 2 slučaja primanja mita, jedan koji uključuje i krivično delo davanja mita i primanje mita i jedan slučaj kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika. Što se tiče primene Zakona o krivičnom postupku novi Zakonik o krivičnom postupku primenjuje se u 8 posmatranim slučajeva, dok u svim ostalim posmatranim predmetima primenjuje starija verzija zakona.¹⁸⁰

Što se tiče oblasti u kojima se javlja korupcija, među posmatranim predmetima bilo je 8 slučajeva koji se odnose na privredu, 3 na obrazovanje, 2 na zdravstvo, 3 na sportska društva, 2 na policiju, 4 na državne institucije i 2 na sudstvo. Ove oblasti su i istaknute kao one u kojima

179 Komitet pravnika za ljudska prava, *Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije*, Beograd, 2013, str. 32-34.

180 Svi posmatrani predmeti u kojima se primenjuje novi Zakon o krivičnom postupku vode se pred Posebnim odeljenjem za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu.

se najviše javlja korupcija, s tim što se u privredi najčešće javljaju slučajevi koji se karakterišu kao organizovani kriminal. Iz izveštaja sa suđenja može se zaključiti da se davanje mita u zdravstvu i policiji, od strane okrivljenih shvata kao nešto potpuno opravdano. Primećuje se i da se kao oštećena strana javljaju ili privredni subjekti ili privatna lica. Zabeležen je i podatak da je 14 predmeta medijski ispraćeno, dok 10 nije uopšte pokriveno. Mediji se slabo interesuju za manje, „svakodnevnne” slučajeve korupcije. U 8 predmeta nije određivan pritvor, a to su najčešće slučajevi koji se vode pred osnovnim sudovima.¹⁸¹ U većini posmatranih predmeta nije bilo izmena optužnica. One su najčešće menjane zbog preciziranja optužnog predloga, posebno ako je u pitanju krivično delo Zloupotrebe službenog položaja.



U dodatnim zahtevima upućenim sudovima i tužilaštvima pred kojim se nalaze posmatrani predmeti, tražene su informacije o datumima podizanja krivične prijave i zahteva za pokretanje istrage, podizanju optužnice, početku glavnog pretresa. Na ovaj način, mogli smo da steknemo uvid u trajanje celog postupka, kao i u period proteka vremena od učinjenja dela do podizanja krivične prijave. Primećeno je da je najduži upravo taj period, i to u slučajevima visoke korupcije. Dodatno, najveća efikasnost u pogledu dužine istražnog postupka primećena je u predmetima pred Trećim osnovnim sudom i Posebnim odeljenjem za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu. Budući da se pred ovim odeljenjem postupci vode po novom Zakoniku o krivičnom postupku, može se zaključiti da institut tužilačke istrage ostvaruje dobre rezultate, uprkos pomenutom manjku administrativnih službenika. U priloženim tabelama nalazi se pregled statističkih podataka o trajanju pojedinih faza postupka u posmatranim predmetima sa koruptivnim elementom.¹⁸²

¹⁸¹ Nedostaju podaci za slučajeve pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu, jer odgovor Prvog osnovnog tužilaštva nije dobijen u zakonski predviđenom roku.

¹⁸² Ibid.

Drugi osnovni sud u Beogradu	Protok vremena od momenta kada je delo izvršeno do podizanja krivične prijave ¹⁸³	Protok vremena od podizanja krivične prijave do početka istrage	Protok vremena od početka istrage do podizanja optužnice	Protok vremena od podizanja optužnice do početka faze glavnog pretresa	Protok vremena od podizanja optužnice do obrade predmeta
K - 4298/13 (1 optuženi)	3 godine i 8 meseci	17 dana	2 godine i 5 meseci	14 dana	1 godinu i 3 meseca
K-4734/12 (1 optuženi)	4 godine i 5 meseci	7 dana	1 godina i 7 meseci	9 meseci i 10 dana	2 godine i 6 meseci
K-5749/12 (2 optužena)	2 meseca	1 mesec i 12 dana	2 godine i 9 meseci	2 meseca	1 godina i 10 meseci

Treći osnovni sud u Beogradu	Protok vremena od momenta kada je delo izvršeno do podizanja krivične prijave ¹⁸⁴	Protok vremena od podizanja krivične prijave do početka istrage	Protok vremena od početka istrage do podizanja optužnice	Protok vremena od podizanja optužnice do početka faze glavnog pretresa	Protok vremena od podizanja optužnice do obrade predmeta
K - 10335/10 (1 optuženi)	18 dana	17 dana	3 meseca	10 meseci	5 godina i 6 meseci
K - 8016/12 (3 optužena)	24 dana	24 dana	3 meseca	6 godina i 8 meseci	7 godina i 2 meseca

183 Za datum izvršenja krivičnog dela uzimali smo datum kada je počela nezakonita radnja.

184 Ibid.

Viši sud u Zrenjaninu	Protok vremena od momenta kada je delo izvršeno do podizanja krivične prijave ¹⁸⁵	Protok vremena od podizanja krivične prijave do početka istrage	Protok vremena od početka istrage do podizanja optužnice	Protok vremena od podizanja optužnice do početka faze glavnog pretresa	Protok vremena od podizanja optužnice do obrade predmeta
K - 6/14 (1 optuženi)	10 meseci	10 dana	9 meseci	8 meseci	4 godine i 10 meseci

Viši sud u Beogradu	Protok vremena od momenta kada je delo izvršeno do podizanja krivične prijave ¹⁸⁶	Protok vremena od podizanja krivične prijave do početka istrage	Protok vremena od početka istrage do podizanja optužnice	Protok vremena od podizanja optužnice do početka faze glavnog pretresa	Protok vremena od podizanja optužnice do obrade predmeta
K - 3508/10 (9 optuženih)	5 meseci	/	2 meseca	3 godine i 3 meseca	4 godine i 2 meseca
K - 328/11 (1 optuženi)	3 meseca	/	25 dana	1 mesec i 3 dana	3 godine i 5 meseci
K - 1366/10 (1 optuženi)	4 godine i 5 meseci	3 meseca	8 meseci	1 godina i 6 meseci	5 godina i 3 meseca
K - 120/11 (2 optužena)	4 godine i 1 mesec	/	3 meseca	5 meseci	3 godine i 6 meseci
K - 272/12 (2 optužena)	3 meseca	/	25 dana	2 meseca	3 godine i 5 meseci
K - 89/10 (1 optuženi)	1 mesec	/	1 mesec i 13 dana	2 godine i 4 meseca	6 godina
K - 510/12 (1 optuženi)	3 meseca	2 meseca	1 godina i 10 meseci	3 godine i 1 mesec	3 godine i 3 meseca

185 Ibid.

186 Ibid.

Posebno odeljenje za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu	Protok vremena od momenta kada je delo izvršeno do podizanja krivične prijave ¹⁸⁷	Protok vremena od podizanja krivične prijave do početka istrage	Protok vremena od početka istrage do podizanja optužnice	Protok vremena od podizanja optužnice do početka faze glavnog pretresa	Protok vremena od podizanja optužnice do obrade predmeta
Kpo1-10/14 (9 optuženih)	10 godina i 4 meseca	1 mesec	7 meseci	6 godina i 1 mesec	6 godina i 7 meseci
Kpo1-125/13 (8 optuženih)	7 godina i 9 meseci	/	10 meseci	3 meseca	4 meseca
Kpo1-89/11 (6 optuženih)	10 godina	/	2 meseca	3 meseca	2 godine i 5 meseci
Kpo1-57/13 (11optuženih)	7 godina	/	6 meseci	5 meseci	1 godina i 2 meseca
Kpo1-55/13 (4 optužena)	10 godina	/	7 meseci	4 meseca	1 godina i 2 meseca
Kpo1-61/13 (30 optuženih)	2 godine i 5 meseci	/	8 meseci	7 meseci	1 godina i 1 mesec
Kpo1-91/12 (24 optužena)	2 godine i 8 meseci	/	7 meseci	9 meseci	1 godina i 8 meseci
Kpo1-121/13 (8 optuženih)	4 godine i 5 meseci	2 dana	11 meseci	5 meseci	5 meseci

HRVATSKA

S početkom procesa monitoringa predmeta za kaznena djela s elementima korupcije, praćeni su predmeti od osobitog društvenog značaja. Jednim dijelom riječ je o predmetima viso-

.....
187 Ibid.

ko pozicioniranih političara i državnih poduzeća, u kojim je novac poreznih obveznika trošen na nezakonit način. Prije samog početka monitoringa, početkom aprila, Županijskom sudu u Zagrebu (na kojem se monitoring provodio) i Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK) poslani su upitnici u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama (ZPPI). U tim upitnicima traži se navođenje svih predmeta koji se vode prema navedenim člancima Kaznenog prava, te navođenje zakazanih ročišta za navedene predmete i optužnice na temelju kojih se vode navedeni predmeti. Ovo je bilo potrebno kako bi se mogli odrediti prioritetni predmeti koji će se kvalitetno i s razumijevanjem pratiti, i napraviti raspored odlaska na ročišta.

U tijeku istog dana Tajništvo USKOK-a je odgovorilo kako se za listu predmeta i zakazana ročišta moramo obratiti Županijskom sudu u Zagrebu, koji iste objavljuje na svojem ročišniku. Također, što se tiče tekstova optužnica, USKOK je naveo kako sukladno Zakonu o kaznenom postupku (ZKP) iste dostavlja nadležnom sudu, u ovome slučaju, Županijskom sudu u Zagrebu. Službenica za informiranje Županijskog suda u Zagrebu je naknadno odgovorila kako u vezi popisa predmeta i njihovih ročišta možemo posjetiti Internet stranicu suda na kojoj se nalazi ročišnik. Na ročišniku se osim popisa predmeta i njihovih poslovnih brojeva (oznaka) nalaze i imena i prezimena optuženika, ime suca te odredba Kaznenog zakona (KZ) na temelju koje se terete. Što se tiče samih tekstova optužnica, istraživači su dobili informaciju kako se optužnice, sukladno ZKP-u, dostavljaju jedino okrivljeniku i njegovom branitelju.

S obzirom da nisu dostavili dokumentaciju bez koje je nemoguće kvalitetno pratiti predmete, razmotrena je mogućnost žalbe. Konzultirajući se s pravnicima koji su vršili monitoring predmeta za ratne zločine, pojašnjeno je kako su temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, tijela vlasti dužna pružiti samo informaciju, a ne čitave tekstove optužnica. Slijedom navedenog, pravnici-monitori su predložili da se zatraži sastanak s predsjednikom suda kako bi mu se prezentirao projekt i njegove namjere. Bitno je bilo pokazati da se podaci u optužnicama mogu anonimizirati, tako da se osobni podaci o okrivljenicima (datum rođenja, osobni identifikacijski broj, zaposlenje, imovinsko stanje, bračno stanje) mogu prikriti, te da se oni neće tijekom projekta objaviti. Bez obzira što je sam cilj projekta predstavljen u pismu predsjedniku suda, početkom maja je poslana molba za sastanak predsjedniku suda i predsjedniku Odjela sudaca istrage nadležnim za predmete USKOK-a. U njemu je zamoljeno da se sastanak održi po mogućnosti tijekom maja, mada je moguć i kasniji datum, ukoliko isti odgovara objema stranama.

Naknadno je putem telefonskog razgovora zatražena potvrda o zaprimljenoj molbi, što je i potvrđeno od strane tajnice Ureda predsjednika suda. Sastanak se nije održao, unatoč konzistentnom insistiranju na istom. Polovicom augusta su ponovno USKOK-u i Županijskom sudu u Zagrebu poslani zahtjevi za tekstove optužnica s točno određenim poslovnim brojevima predmeta, kako bi se mogli dobiti anonimizirani tekstovi optužnica. Također, tim upitom su zatražene sljedeće informacije: datum podnošenja kaznene prijave i tko je podnositelj kaznene prijave,

datum donošenja rješenja o provođenju istrage, datum stupanja optužnice na snagu, eventualne izmjene optužnica i eventualno traženje pritvora i odobravanje istoga za okrivljenike.

Tajništvo USKOK-a je odgovorilo kako s obzirom na upitnik koji se odnosi na predmete pod točno određenim poslovnim brojevima, nije jasno spadaju li predmeti u nadležnost USKOK-a ili kojeg drugog odjeljenja u sklopu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske. S obzirom na to, nisu mogli odgovoriti na sva pitanja vezana uz same predmete. Također, što se tiče tekstova optužnice, Tajništvo USKOK-a je navelo kako se, sukladno članku 1. stavku 3. ZPPI-a, ne primjenjuje pravo na pristup informacijama u slučaju sudskih predmeta koji su u tijeku. Još jednom USKOK je naglasio kako se sukladno ZKP-u optužnice dostavljaju nadležnom sudu, u ovom slučaju Županijskom sudu u Zagrebu. Županijski sud nije odgovorio u propisanom roku sukladno ZPPI, te će Povjerenici za informiranje biti upućena žalba.

U najužem izboru predmeta za monitoring označeno je 8 predmeta, od toga su neki protiv visoko pozicioniranih osoba iz političke sfere. U procesu monitoringa problem se javljao i sa samim ročišnikom na kojem je naznačen popis i točan termin predmeta. Naime, bilo je više situacija kada na ročišniku nije bilo naznačeno kako se radi o pripremnom ročištu ili sjednici optužnog vijeća, koje su, u skladu sa ZKP-om, zatvorene za javnost. Također, u nekoliko situacija ročišnik nije ažuriran pa su se u zadnji čas otkazivala ročišta ili navodila nova, što je onemogućavalo praćenje. Istraživači su često o tome bili informirani tek pri ulasku u sudnicu. Isto tako, u predmetu koji se vodi protiv bivšeg predsjednika Vlade RH nigdje nije stajala naznaka kako se treba ranije najaviti za praćenje suđenja, što je dovelo do situacije da je istraživaču skraćen ulazak u sud. Narednog puta su se istraživači najavili, ali se unatoč tomu nisu našli na popisu ljudi koji mogu sudjelovati.

Zbog ovih situacija ali i činjenice da se ročišta održavaju u isto vrijeme, propušteno je mnogo prilika za praćenje ročišta. Zbog toga je za kvalitetniji monitoring potrebno više ljudi koji mogu ići na više predmeta tijekom istog dana, kako bi se optimizirao broj pohođenih ročišta. Reakcije na sudu su bile različite - od toga da neki od pripadnika pravosudne policije nisu bili sigurni da li posmatrač može sudjelovati na ročištu ako nije pripadnik medija ili prijatelj, član obitelji okrivljenika, do situacija da je njegova/njezina uloga pohvaljena od strane suca i branitelja okrivljenog.

BOSNA I HERCEGOVINA

U Bosni i Hercegovini je primjetno učešće monitora međunarodnih misija, prije svega Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), ali i pojedina pojavljivanja monitora iz drugih misija. U sklopu programa formalnog obrazovanja pri pravnim fakultetima, organiziraju se pojedinačne i grupne posjete, bez programskog učešća ili trajnih zadataka monitoringa speci-

fičnih slučajeva. Pored međunarodnog prisustva, svega nekoliko nevladinih organizacija pomno vrši stalni monitoring predmeta krivičnih djela sa elementima korupcije.¹⁸⁸

Pri samom početku obrađivanja predmeta, veliki problem predstavljalo je pribavljanje optužnica i dodatnih informacija o predmetu. Premda postoji web-portal koji otvara mogućnost svakom od sudova/tužilaštava na svim nivoima da pokrene vlastitu podstranicu ukoliko nisu u mogućnosti da održavaju posebne stranice, dostupnost informacija ovisi o ažurnosti sudova/tužilaštava, te se utvrđuje u svakom posebnom slučaju. Pojedina tužilaštva imaju naznačene sve potvrđene optužnice, s tim da je javnosti dostupan samo kratki opis predmeta. Optužnice su često poredane u okviru jednog šireg spiska otvorenih veza na pojedine slučajeve, te bez iscrpne analize i pretraživanja nije moguće pristupiti ovim podacima. Nisu izvršene izmjene i dopune informacija o pojedinim predmetima.

Generalno, rasporedi suđenja kasne, sa izuzetkom funkcionalne web-stranice Suda Bosne i Hercegovine, koja zajedno sa Tužilaštvom Bosne i Hercegovine, te Visokim sudskim i tužilačkim vijećem Bosne i Hercegovine, ima najbolji servis za pristup informacijama. Izvještaji za javnost o ročištima su i u tim slučajevima šturi ali nude osnovnu informaciju, te zainteresirani prilikom pristupanja suđenju može detaljnije da se informira. Također, prema našem iskustvu, po svojoj efikasnosti u isticanju rasporeda suđenja, također se ističe Općinski sud u Sarajevu.

U vezi sa upućivanjem Zahtjeva za pristup informacijama, potrebno je naglasiti da se u Bosni i Hercegovini primjenjuju četiri zakona o slobodi pristupa informacijama: Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine (Sud i Tužilaštvo BiH), Zakon o slobodi pristupa informacijama RS (sudovi i tužilaštva RS), Zakon o slobodi pristupa informacijama Brčko distrikta BiH (Tužilaštvo i Sud BD BiH) i Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije BiH (sudovi i tužilaštva u FBiH).

Sve institucije u praksi odgovaraju na zahtjeve o slobodi pristupa informacijama, s tim da postoje generalno različita tumačenja napora koje institucije trebaju učiniti u razmatranju zahtjeva, osiguranju informacija, te konačno, ustupanju dokumenata. U komunikaciji sa drugim organizacijama, posebno onim koje se bave istraživačkim novinarstvom, došli smo do zaključka da je prikupljanje informacija u komunikaciji sa institucijama u Bosni i Hercegovini generalno skupo, te da bez donatorskih sredstava ozbiljnija istraživanja ne mogu biti realizirana. Tužilaštva nemaju praksu dostavljanja optužnica, premda pojedina omogućavaju uvid u optužnice. U konkretnim slučajevima nad kojima smo vršili monitoring, optužnice nisu dostavljene.

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini utvrdio je pravo svih fizičkih i pravnih lica na pristup informacijama koje su pod kontrolom javnih organa, uključujući i Sud BiH. Ovo pravo nije apsolutno i može biti ograničeno u skladu sa javnim interesom, a ukoliko su ispunjeni Zakonom predviđeni uslovi. Pravo pristupa informacijama je ograničeno i

.....
188 Transparency International u Bosni i Hercegovini, Centar za istraživačko novinarstvo, Centar za razvoj medija i analize (koji je pokretač web-portala zurnal.info) i druge.

u odnosu na lične informacije kojima pravo pristupa ima samo fizičko lice na koje se iste odnose, njegov zakonski zastupnik ili lice koje je ovlastio u pisanoj formi.

Pilot-suđenja kojima su prisustvovali posmatrači Inicijative održavala su se na Sudu Bosne i Hercegovine u Sarajevu. Pri ulazu u sud vrši se fizički pregled posjetioaca, te posjetilac gasi i ostavlja telefonsku napravu. U zgradu Suda praktično ulazi sa bilježkama, koje može koristiti pri praćenju suđenja.

Glavni pretres i objavljivanje presude u krivičnim postupcima koji se vode pred Sudom BiH, po pravilu su javni. Glavni pretres u parničnim postupcima koji se vode pred Sudom BiH također je, po pravilu, javan. Dakle, tim procesnim radnjama može prisustvovati svaka punoljetna osoba, bez potrebe da dokazuje svoj neposredni lični interes. Samo izuzetno, u cilju zaštite zakonom tačno preciziranih interesa, Sud može donijeti odluku o isključenju javnosti. U okviru naših monitoring aktivnosti ovakve okolnosti nisu nastupile.


Premda postoje različite akreditacije za posjetioce i za medije, u praksi ne postoji različit tretman. Službena lica na prijemu ne postavljaju dodatna pitanja, po informiranju da je riječ o „javnosti koja posmatra suđenja”. Na prijemu možete dobiti informaciju o sudnici u kojoj se suđenje odvija te vremenu početka suđenja. Audio snimanje, video snimanje ili fotografiranje u zgradi Suda je strogo zabranjeno. Osoblje osiguranja je ovlašteno oduzeti, odnosno, izbrisati snimke koje nisu odobrene.

Sudnice imaju izdvojen, staklom pregrađen prostor za posmatrače suđenja. U sali za posmatranje suđenje možete pratiti direktno ili putem monitora. Sudnice u Sudu BiH imaju kapacitet od 6 do 80 posjetilaca, ovisno o sudnici. Praksa je da posmatrači uđu u salu za posmatranje suđenja 15 minuta prije početka samog suđenja. Također, praksa je da se suđenje ne napušta do okončanja ročišta, odnosno do pauze o kojoj odlučuje sudija.

Prema iskustvu praćenja suđenja pri Sudu BiH, komunikacija sa stranama u postupku je ograničena. Međutim, strane u postupku svojim ponašanjem pokazuju svijest o prisustvu posmatrača, te se u pojedinim primjerima optuženi/osumnjičeni okreće prema posmatračima, te pokretima ili govorom upućuje na ono što on smatra kršenjem pravila postupka. Javnost izlazi odvojeno od odbrane i optužbe iz sudnice, te je teško stupiti u neposredni kontakt, posebno za mlade monitore, kakvi su učestvovali u ovom procesu u Bosni i Hercegovini.

Sud BiH adekvatno informira optuženike o pravu na plaćenog advokata, brzo i pošteno suđenje, nepristrasno suđenje, jednakost u postupku; osigurava odgovarajuće vrijeme i mjesto za pripremu odbrane, pravo da se lice smatra nevinim dok se pravosnažnom presudom ne utvrdi njegova krivnja, ti pravo da odbrana ispita sve svjedoke.

Stalni monitoring predmeta pred Sudom Bosne i Hercegovine moguće je realizirati zbog dobre pripremljenosti suda, te visokih standarda koje su međunarodne misije postavile od trenutka formiranja ove institucije, a prije svega u cilju dostizanja uslova adekvantih za procesuiranje ratnih zločina koja se ovdje realiziraju pored djela organiziranog kriminala i korupcije.



Pred Sudom Bosne i Hercegovine je, u trenutku pripreme izvještaja, bilo 24 potvrđene optužnice, od čega 6 za zloupotrebu položaja ili ovlaštenja, 11 za davanje, a 7 za primanje dara ili drugih oblika koristi. Trenutno se pred Tužilaštvom BiH pojavilo više slučajeva visokoprofilnih osumnjičenih lica. Uz posljednji slučaj koji smo počeli pratiti, sve upućuje na to da će se pažnja Suda i Tužilaštva BiH sa predmeta manje vrijednosti i značaja, u narednom periodu preusmjeriti na veće slučajeve, uslijed promjene u strukturi vlasti kao i međunarodnih pritisaka na snažniju borbu protiv korupcije.

S tim u vezi, u narednom periodu treba raditi na ostvarenju značajnije komunikacije sa Tužilaštvom, osigurati više podataka iz samih optužnica, uz zaštitu ličnih podataka, te se fokusirati na pojedine predmete čiji izvještaji mogu biti interesantni medijima. Fokusirani monitoring 5 od 6 predmeta visokog profila, uz stalnu konsultaciju sa YUCOM-om, advokatima i pravnim stručnjacima, predstavlja ključnu aktivnost u koju bi u budućnosti mogli biti uključeni studenti prava i žurnalistike, tako da se, uz redovno izvještavanje putem prijateljskih medija, postigne veća vidljivost rada mladih aktivista u segmentu monitoringa suđenja pri Inicijativi mladih za ljudska prava u BiH, ali i cijeloj regionalnoj mreži.

OPŠTI ZAKLJUČCI

Pregledom međunarodnih preporuka, te strateškog i pravnog okvira u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, dobija se jasnija slika o tome koliko se ažurno radi na ojačavanju i primeni predloga za osnaživanje pravosuđa kao najvažnije instance za direktno suočavanje sa problemom korupcije. Međutim, i kada se preuzmu neki od preporučenih instituta, teško se prilagođavaju društvima u kojima postoji široko rasprostranjen problem korupcije i određene specifičnosti svojstvene, recimo, zemljama u kojima smo pratili suđenja. Pokazalo se da je, u državama Evrope i u zemljama regiona, uključivanje javnosti u praćenje ovih postupaka važan element za efikasnije rešavanje predmeta sa koruptivnim elementom. Cilj je da se istovremeno postigne poštovanje prava okrivljenih i donesu što efikasnije odluka, i uvede određeni standard pri rešavanju ovih predmeta.

Naglašavamo da su predznanje o specifičnostima krivičnog gonjenja za koruptivna dela i pronalaženje načina da se krivična materija što više približi široj javnosti nužni za adekvatan monitoring. Na taj način izbegava se neobjektivno izveštavanje koje obično prati ove predmete, posebno ukoliko je optuženi neko iz državnog vrha. Na osnovu analize pravnog i strateškog okvira, izdvojili smo nekoliko opštih preporuka koje treba da budu osnova u sve tri države kako bi se postigli unificirani rezultati, i kako bi one mogle zajedničkim naporima da rešavaju i prekogranične slučajeve sa koruptivnim elementima. Naravno, ove preporuke ne predstavljaju finalno rešenje za postojeće stanje, ali formiraju jasnu polaznu tačku za stvaranje sistema koji će se na efikasan, brz i kvalitetan način suprostaviti sve dubljem problemu korupcije koji se odnosi na ceo region Zapadnog Balkana.

PREPORUKE:

- Osigurati veću nezavisnost rada pravosudnih institucija, posebno kroz jasnije i preciznije procedure za izbor nosilaca sudijskih ili tužilačkih funkcija.
- Sistem postavljanja na sudijske funkcije i funkcije javnih tužilaca, kao i razrešavanje sa istih, izmeniti u pravcu što manjeg političkog uticaja. Ovo se, pre svega, odnosi na eventualno otklanjanje probnog perioda za izbor sudija, jer je potvrđeno da je taj period najrizičniji, kada govorimo o podložnosti korupciji.
- Ustanoviti sistem utvrđivanja odgovornosti sudija i tužilaca za kvalitet njihovog rada, jer ukoliko ne postoje takvi mehanizmi, umanjen je interes nosilaca pravosudnih funkcija za efikasnije rešavanje predmeta sa koruptivnim elementima.

- Neophodno je dodatno znanje tužilaca u vezi sa stečajnim postupkom, berzanskim i kompanijskim poslovanjem, kao i o poreskim politikama zemlje u čijem sistemu deluju.
- Budući da je zapaženo da je period od izvršenja krivičnog dela do podizanja krivične prijave znatno dug, neophodno je što ranije otkrivanje ovih dela. Iz ovog razloga, neophodno je smanjiti administrativni aparat, ali pooštriti kriterijume izbora, te pojačati kontrolu rada javnih preduzeća i registracije privrednih društava, odnosno fokusirati se na prevenciju samog problema.
- Što se zakonodavnih okvira tiče, jasno je da bi grupisanje krivičnih dela sa koruptivnim elementima u posebnu grupu i definisanje jasnih zaštitnih objekata uticalo na efikasnije krivično gonjenje.
- Neophodno je unaprediti znanja tužilaca u vezi sa stečajnim postupkom, berzanskim i kompanijskim poslovanjem, radom Agencije za privredne registre i sl. Neophodno je i poboljšati zahteve za sprovođenje tužilačke istrage i precizirati naredbe veštacima ekonomsko-finan-sijske struke.
- Edukovati specijalizovane veštace za oblasti koje su posebno obeležene kao podložne korupciji. Takođe, u predmetima koji zahtevaju znanje iz više oblasti, zahtevati što iscrpniju naredbu veštacima i formirati kvalitetnije komisije veštaka, jer su često njihovi nalazi ključni dokazi u postupcima sa koruptivnim elementima.
- U duhu instituta tužilačke istrage ojačati odnos tužilaštvo-policija, odnosno, uneti izmene u Zakon o policiji, koji se često otvoreno kosi sa Zakonikom o krivičnom postupku, te utvrditi jasno nadređenost tužioca u toku istrage.
- Uvesti registar lica osuđenih za korupciju, i ne dozvoljavati im određene privredne aktivnosti. Takođe, bilo bi korisno primenjivati institut oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalom, u sve tri zemlje.
- Sprečiti postupke koji predstavljaju odmazdu prema onima koji prijave korupciju ili ukazuju na njene opasnosti učešćem u istraživanjima ili projektima formiranjem okvira koji predviđa sankcionisanje državnih organa i službenika koji ometaju ili bezrazložno onemogućavaju procese monitoringa korupcije ili borbu protiv nje.
- Podići stepen poverenja građana u pravosudne institucije kroz transparentnije procedure, te poboljšati komunikaciju pravosudnih institucija sa novinarima i drugim monitorima.
- Uvesti kao obavezne internet prezentacije sudova sa elektronskom bazom predmeta, koja će olakšati dobijanje podataka o toku predmeta i zakazanom glavnom pretresu.



BIBLIOGRAFIJA

- Agencija za borbu protiv korupcije, Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, 31. mart 2014.
- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Izveštaj o radu, oktobar 2013.
- Bejatović Stanko, Novi zakonik o krivičnom postupku RS – kraj reforme ili samo jedan korak u procesu reforme?, Pravni Informator br. 9/2013.
- Council of Europe, Bordeaux Declaration, 18 November 2009.
- Državno veće tužilaca, Izveštaj Savetu za borbu protiv korupcije o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje, 19. februar 2014.
- Esadze Londa, Glosar termina u oblasti sukoba interesa i korupcije, Beograd, 2013
- European Commission, Bosnia and Herzegovina 2013 Progress report, October 16, 2013
- European Commission, EU anti-corruption report, Brussels, February 3, 2014.
- European Commission, Serbia 2013 Progress report, October 16, 2013
- European Commission, Special Eurobarometer on Corruption, February 2014
- GRECO, Evaluation Report Croatia, Strasbourg, June 25, 2014
- Komitet pravnika za ljudska prava, Za efikasnije pravosuđe protiv korupcije, Beograd, 2013
- MEDEL CA Motion - Restoration of Confidence Necessary for the Democratic Functioning of the Serbian Judiciary, June 24, 2013
- Stojanović Zoran, Komentar krivičnog zakonika, „Službeni glasnik RS”, I izdanje, Beograd, 2006
- Transparency international, Global corruption barometer 2013
- Transparency International, Indeks percepcije korupcije u 2013. godini, Zagreb, 2013
- Transparency International BiH, Izveštaj o evaluaciji Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 – finalni nalazi i preporuke, jun 2014
- World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2013-2014, Geneva, 2013,
- Škulić Milan, „Krivično procesno pravo-opšti deo”, Beograd, 2013.
- Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013-2018. godine, 25. avgust 2013.
- Deklaracija UN o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i društvenih organa u unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (Deklaracija o braniteljima/kama ljudskih prava), Generalna skupština UN, A/RES/53/144, 8. mart 1999.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Savet Evrope, 04. novembar 1950.
- Kazneni zakon Republike Hrvatske, „Narodne novine” br. 125/11, 144/12.

-
- Krivični zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH” br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.
 - Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS” br. 85/2005, 88/2005-isp, 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013
 - Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, 2012. godina
 - Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik Republike Srbije” br. 57/2013.
 - Strategija suzbijanja korupcije, „Narodne novine Republike Hrvatske” br. 75/08.
 - Univerzalna deklaracija UN o ljudskim pravima, Generalna skupština Ujedinjenih nacija 217 (III), 10. decembar 1948.
 - Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, „Službeni glasnik BiH” br. 103/09.
 - Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, „Službeni glasnik BiH” br. 58/13.
 - Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik Republike Srbije” br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 i 45/13.
 - Zakon o pravu na pristup informacijama, „Narodne novine Republike Hrvatske” br. 25/13.
 - Zakon o kaznenom postupku, „Narodne novine Republike Hrvatske” br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13.
 - Zakon o krivičnom postupku, „Službeni glasnik BiH” br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.

