

Kako protiv korupcije?

Aktuelni problemi i pitanja iz rada represivnih antikorupcijskih organa u kontekstu evropskih integracija

Transparentnost – Srbija

decembar 2014.

www.transparentnost.org.rs

Izdavač: Transparentnost - Srbija
©2014 Transparentnost - Srbija. Sva prava zadržana.

Ova publikacija nastala je kao deo zajedničkog projekta koji sprovode Transparentnost – Srbija i Transparency International Češke Republike pod nazivom „Pravosuđe protiv korupcije“.

Projekat je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Češke Republike - Transition Promotion Program.

Svi izraženi stavovi pripadaju isključivo organizaciji Transparentnost – Srbija i ne moraju nužno odražavati stavove TI Češke Republike ili Ministarstva spoljnih poslova Češke Republike.

Sadržaj

| | |
|---|----|
| 1. Aktuelni izazovi | 4 |
| 2. Borba protiv korupcije kao politički prioritet | 6 |
| 3. Evropske integracije i borba protiv korupcije | 11 |
| 4. Krivična dela sa elementom korupcije..... | 16 |
| 5. Statistički podaci o gonjenju korupcije..... | 28 |
| 6. Struktura sistema represivnih organa..... | 32 |
| 7. Gonjenje korupcije | 33 |
| 8. Medijsko praćenje korupcije..... | 36 |
| 9. Slučajevi korupcije..... | 38 |

1. Aktuelni izazovi

Nema sumnje da se sudovi, tužilaštva i policija u Srbiji u ovom trenutku nalaze pred mnogim izazovima kada treba da odgovore očekivanjima građana u borbi protiv korupcije. Poruke iz političke sfere o „nultoj toleranciji“, neselektivnom gonjenju korupcije i razotkrivanju afera iz prošlosti, sve i da im to nije bio cilj, stvorile su predstavu u javnosti da je „loptica bačena“ na teren pravosuđa i da ništa manje od mnoštva brzih osuđujućih presuda neće biti dovoljno da zadovolji očekivanja. Ponekada je taj pritisak usmeren na sve institucije represivnog aparata, a ponekada se odnosi samo na jednu od organizacija. Tako, na primer, u govoru povodom međunarodnog dana borbe protiv korupcije, 9. decembra 2014, premijer Aleksandar Vučić je izričito rekao da su policija i tužilaštvo uradili svoj deo posla u predmetima ... i da je sada posao na sudovima. Na sličan način, u drugim prilikama, na meti su, naročito u medijskim napisima, bili čelnici policije (naročito pred smene svih načelnika policijskih uprava uz sumnju da su bili umešani u odavanje informacija o istragama u toku, iza koje nisu usledile krivične istrage), javni tužioci (naročito tužilac za organizovani kriminal i njegovi zamenci) ili sudije u pojedinim predmetima (pogotovo zbog odluka o oslobađanju iz pritvora).

U isto vreme, resursi za borbu protiv korupcije nisu značajno povećani da bi odgovorili tim novim zadacima i očekivanom povećanom obimu posla. Štaviše, u pogledu institucionalnih aranžmana za gonjenje korupcije pribegava se i merama privremenog karaktera, što je posebno bilo vidljivo u vezi sa posebnim „radnim grupama“ za ispitivanje tzv. „24 privatizacije“, odnosno navoda iz 24 izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije, čije je rešavanje postalo predmet diskusije Evropskog parlamenta, a zatim ugrađeno i u politički program Vlade Srbije iz 2012. O radu na ovim slučajevima se raspravljalo na sednicama Biroa za koordinaciju službi bezbednosti (koji inače nema nadležnost za pitanja borbe protiv korupcije), članovi Vlade su najavljivali rokove do kada će pojedini predmeti iz te grupe biti gonjeni, a u jednom trenutku predstavili i sumarne rezultate učinjenog (koliko istraga i optužnica, kolika je materijalna šteta u tim predmetima i slično). Zatim se pojavila informacija o tome da su „radne grupe“ raspuštene, ali da se rad na tim predmetima i dalje nastavlja u okviru „redovnih“ organizacionih jedinica policije.

Objektivne smetnje za rad pravosuđa dolaze i iz činjenice da je „reforma reforme pravosuđa“, donela nove promene u organizaciji mreže tužilaštava i sudova (nakon što je ona izmenjena početkom 2010), kao i krupne kadrovske promene (prestanak mandata velikog broja sudija i tužilaca 2010, izbor novih i vraćanje jednog broja „starih“ u pravosuđe). Predsednici sudova su izabrani tek posle nekoliko godina stanja u kojem su se na tim mestima nalazili vršioци funkcije, a sličnih problema je bilo i u nekim javnim tužilaštvima.

U doba izrade ove publikacije veliki izazov predstavlja i tromesečni štrajk advokata, koji je u potpunosti blokirao rad na novim i tekućim krivičnim postupcima.

Na planu zakonodavnih reformi naročiti uticaj ima početak primene „novog“ Krivičnog zakonika, sa bitno drugačijim procedurama za gonjenje („tužilačka istraga“). Ovaj Zakonik se već godinama primenjuje u pojedinim težim slučajevima korupcije (predmeti u radu Tužilaštva za organizovani kriminal), a od ove godine se primenjuje i za druga krivična dela, odnosno, u radu drugih javnih tužilaštava i sudova. Pojedina rešenja iz Zakonika su izazvala brojna osporavanja, uključujući i dovođenje u pitanje njegove ustavnosti.

Često se kao problemi u gonjenju korupcije u javnosti pominju sporost postupanja i blage kazne. Nema sumnje da su ovi problemi itekako prisutni. Međutim, za sada nema jasnih pokazatelja na osnovu kojih bi se moglo tvrditi da je situacija u pogledu efikasnosti gonjenja i strogosti kažnjavanja korupcije po bilo čemu lošija nego kada je reč o efikasnosti pravosuđa i kaznenoj politici uopšte. Štaviše, imajući u vidu okolnost da se pred sudovima uglavnom nalaze slučajevi sitne korupcije, ne treba da čudi što su izrečene kazne za ova krivična dela blage ili ispod propisanog minimuma.

S druge strane, očigledno je da postoji ozbiljan problem u fazi koja prethodi istrazi i kažnjavanju korupcije. Naime, krivična dela korupcije odlikuje izrazito visoka „tamna brojka kriminaliteta“. Ako je suditi po bilo kojem relevantnom istraživanju javnog mnjenja u kojima se meri stvarno iskustvo građana sa korupcijom (a ne samo percepcija o njenoj rasprostranjenosti), manje od 1% slučajeva podmićivanja ikada bude prijavljeno. Takva istraživanja redovno pokazuju da je broj građana koji su učestvovali u sitnoj korupciji dajući mito tokom perioda ispitivanja (godinu dana ili kraće) oko 20%. Kada se uzme u obzir broj domaćinstava u Srbiji, to znači da se broj takvih slučajeva podmićivanja može ugrubo proceniti na oko pola miliona. S druge strane, ukupan broj krivičnih prijava za sva dela korupcije ne prelazi 5000, čak ni kada se tu uračunaju brojni slučajevi prijavljivanja bez ikakvog osnova.

Jedan od mogućih odgovora za problem malog broja prijavljenih slučajeva korupcije može predstavljati nedavno usvojen Zakon o zaštiti uzbunjivača, koji teži ka tome da se veći broj ljudi koji imaju saznanja o nezakonitostima osmeli da ih prijavi i da državni organi postupe po tim prijavama. Primena ovog zakona će početi sredinom 2015. Prilikom donošenja zakona je propuštena prilika da se u njega ugrade i neki elementi koji su mogli dovesti do još većeg broja otkrivenih slučajeva – npr. u pogledu nagrade za one ljude zahvaljujući čijem angažmanu bude ostvaren dobitak za javna sredstva, garantovanje zaštite od odmazde licima koja nisu bila u prethodnoj vezi sa organom kod kojeg je došlo do nezakonitosti, oslobađanje od odgovornosti u slučajevima uzbunjivanja sa tajnim podacima itd. Pored zaštite uzbunjivača, prijavljivanju većeg broja slučajeva korupcije bi trebalo pomognu i promene u krivičnom zakonodavstvu ili praksi rada istražnih organa („proaktivno ispitivanje“, krivično delo „nezakonitog bogaćenja“), kao i bolja saradnja između organa koji imaju podatke o kršenju zakona sa policijom i tužilaštvima.

Drugi po značaju problem jeste pitanje selektivnosti. Trebalo bi obezbediti da ni jedna odluka o tome da li će korupcija bi prijavljena i istražena, kada će to biti učinjeno i ko će sve biti obuhvaćen optužnicom ne zavisi od uticaja političkih ili drugih moćnika. Iako je selektivnost, ili, bolje reći, postupanje u slučajevima tek onda kada je izvesno da za to postoji politička podrška, ponekada očigledna, dodatan problem predstavlja to što se ona uglavnom može zamaskirati objektivnim okolnostima – npr. činjenicom da javni tužioci i inače imaju više posla nego što mogu da obave i da stoga uvek imaju opravdanje zbog čega nisu uzeli u razmatranje neki konkretan predmet, naročito ako bi to podrazumevalo delovanje po službenoj dužnosti, a ne po već podnetoj krivičnoj prijavi.

2. Borba protiv korupcije kao politički prioritet

Borba protiv korupcije zauzima važno mesto među prioritetima Vlade Srbije, zainteresovanih međunarodnih organizacija, ali i građana.

Program Vlade

U političkom programu aktuelne Vlade (ekspoze premijera iz aprila 2014)¹, kaže se, između ostalog, sledeće:

„Kada je u pitanju borba protiv korupcije, pred nama je prvenstveno jedan veliki projekat. Projekat osavremenjenja krivičnog sistema. Moramo da izgradimo snažne institucije koje su u stanju da krivično gone sve teške oblike kriminala i korupcije i efikasno rešavaju opšti kriminalitet. Institucije koje su u stanju da odgovore izazovima 21. veka i transnacionalnog kriminala. Trgovina drogom, različite zloupotrebe u privredi, kojima se stiče nelegalan novac, koji se kasnije „pere“, zahvaljujući korumpiranim vladama i bankarskom sektoru, ubacuje u legalne tokove. To je osnovna šema korupcije koju mogu da razbiju samo snažni i dobro organizovani državni organi.

Početak je sprovođenje novog Zakonika o krivičnom postupku i **osnaživanje koncepta tužilačke istrage**. U ovom poslu **tužilaštvu, koje je centralni organ krivičnog postupka moraju pomoći svi državni organi i privatni sektor**. Cilj je da izgradimo **efikasan sistem međuinstitucionalne saradnje u borbi protiv korupcije**. Različiti državni organi u raznim fazama postupaka koje primenjuju otkrivaju detalje koji bi mogli da otkriju slučajeve velike korupcije. Da li su danas u Srbiji ti organi povezani i da li saraduju? Odgovor je: veoma slabo.

Za rešavanje ovih problema neophodno je ispuniti nekoliko mera:

- Bolja organizacija Tužilaštva za organizovani kriminal i drugih tužilaštava.
- Uspostavljanje sistema razmene informacija između različitih državnih organa koji u okviru svojih nadležnosti mogu da otkriju organizovani kriminal i korupciju.
- Uspostavljanje **udarnih timova za progon organizovanog kriminala i korupcije, čijim će radom koordinirati i Ministarstvo pravde i javno tužilaštvo**.
- Uspostavljanje međuinstitucionalnih centara saradnje za borbu protiv organizovanog, finansijskog kriminala i korupcije.
- Razmena i realokacija službenika različitih državnih organa koji u okviru svojih nadležnosti mogu da otkriju organizovani kriminal i korupciju.
- Tužilaštvo će dobiti službu za finansijsku forenziku.

Da bi se ovo uspostavilo, biće **rešene sve zakonske prepreke, uspostavljene nove procedure rada**, za šta će postojati maksimalna podrška vlade.

Radi ispunjenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018. oformićemo **snažan koordinacioni proces koji će dovesti do njenog punog ispunjenja**.

Posvetićemo se i jačanju prevencije korupcije kroz jačanje organa nadležnih za ovu oblast i izmenu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.

¹ http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/208700/ekspoze_aleksandar_vucic_cyr270414.doc

Već tokom juna biće donet i Zakon o zaštiti uzbunjivača, koji će zaštititi građane spremne da prijave uočenu korupciju u vezi sa radom koji obavljaju“.

Iz ovog izlaganja mandataru, odnosno potonjeg premijera, nije bilo u potpunosti jasno da li će se i u kojem pravcu menjati položaj Agencije za borbu protiv korupcije, koja će biti pravna priroda i ovlašćenja „udarnih timova za progon organizovanog kriminala i korupcije“ a posebno koja bi mogla biti koordinativna uloga Ministarstva pravde u njihovom radu. Ni prvih šest meseci rada Vlade nisu dali potpun odgovor na ova pitanja. Nadležnosti Agencije nisu promenjene, jer izmene zakona koji uređuje njen rad nisu došle ni do faze izrade nacрта. „Udarni timovi“ više nikada nisu pomenuti, tako da je ostalo nejasno na šta se uopšte mislilo kada se govorilo o njihovom formiranju i da li je taj koncept bio u nekakvoj vezi sa „radnim grupama“ koje su proteklih godina radile na ispitivanju pojedinih slučajeva zloupotreba ili korupcije. Zakon o zaštiti uzbunjivača je usvojen kasnije nego što je planirano. Uspostavljeno je koordinaciono telo Vlade za sprovođenje antikorupcijske strategije i pratećeg Akcionog plana o čemu će biti posebno reči u daljem tekstu.

Izveštaj o radu Vlade za prethodnu godinu (2013)

U okviru izveštaja o radu Vlade za 2013.² o borbi protiv korupcije se govori u okviru više poglavlja. Najznačajnije su informacije koje se o tome mogu pronaći u okviru odeljka o Ministarstvu pravde (aktivnosti na izradi Strategije i Akcionog plana) i Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je predstavilo podatke o nekim svojim aktivnostima, na sledeći način:

„U okviru borbe protiv korupcije otkriveno je 2.071 krivično delo sa elementom korupcije zbog kojeg je prijavljeno 2.536 lica. Angažovanje je bilo usmereno na različite društvene oblasti. Poseban akcenat dat je na otkrivanju složenijih oblika korupcije u radu organa državne uprave (izdvaja se hapšenje bivšeg pomoćnika ministra za zaštitu životne sredine i prostornog planiranja zbog primanja mita kako bi omogućio nezakonito sticanje prava svojine na već izgrađenom objektu) i u javnim preduzećima (izdvaja se krivična prijava podneta protiv tri rukovodioca Rafinerije nafte Pančevo „NIS“ a.d. zbog primanja mita radi favorizovanja preduzeća u okviru postupka javne nabavke).

Ukupan broj krivičnih dela u 2013. godini je 113.205, što je za 17% više u odnosu na 2012. godinu (96.798), dok procenat rasvetljavanja krivičnih dela sa NN učiniocima iznosi 49,7%. U oblasti suzbijanja privrednog kriminala otkriveno je 7.276 (8.715) krivičnih dela, a akcenat je bio na otkrivanju složenijih krivičnih dela i sa većim materijalnim oštećenjem.

Angažovanje je bilo naročito usmereno na otkrivanje različitih zloupotreba u bankarskom poslovanju, u građevinskom preduzetništvu, u vezi sa izbegavanjem poreskih obaveza, u prometu akciznih proizvoda, u vezi sa javnim nabavkama, u otkrivanju različitih vidova prevara i prevara u osiguranju, a posebno u radu organa lokalne samouprave i dr.

Radna grupa UKP koja je formirana radi utvrđivanja krivične odgovornosti učesnika u postupku 24 sporne privatizacije označene u izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije i drugih složenijih zloupotreba u privrednom poslovanju, preduzela je intenzivne aktivnosti koje su rezultirale otkrivanjem zloupotreba prilikom dodele kredita („Razvojna banka Vojvodine“ a.d. iz Novog Sada i "Agrobanka" a.d. iz Beograda); prilikom i nakon sprovedenog postupka privatizacije („Jugoremedija“ a.d, „Srbolek“ a.d, "Tehnohemija" a.d. iz Beograda i "Veterinarski zavod");

²<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/izvestaji/2014/1189%20Izvestaj%20o%20radu%20Vlade%20RS%20za%202013.pdf>

prilikom sticanja vlasništva nad zemljištem u državnoj svojini („Sloga“ a.d. iz Novog Sada); prilikom nabavke regresiranog mineralnog đubriva („HIP Azotara“ d.o.o. iz Pančeva), prilikom prodaje paketa akcija po nižoj tržišnoj vrednosti („Luka Beograd“) itd. Otkrivene su i razne malverzacije u poslovanju preduzeća „Galenika“ a.d. iz Beograda i ATP „Vojvodina“ iz Novog Sada itd.“

Sa pojedinim organizacionim jedinicama MUP u kontinuitetu je vršena razmena podataka i saznanja na planu borbe protiv korupcije i različitih oblika organizovanog kriminalnog delovanja u cilju zajedničkog suprotstavljanja pomenutim faktorima ugrožavanja bezbednosti Republike Srbije.

O borbi protiv korupcije govori se i u delu izveštaja o radu Vlade koji se odnosi na Bezbednosno-informativnu agenciju, organ koji nema nadležnosti u ovoj oblasti:

„Preusmeravanje aktivnosti Agencije sa klasičnog kriminala na privredni i finansijski kriminal, koji ugrožava ekonomski sistem Republike Srbije, rezultiralo je dostavljanjem preko 50 informacija Tužilaštvu i specijalizovanim službama MUP Srbije, čime je omogućeno prikupljanje dokaza o protivpravnim aktivnostima više grupa i pojedinaca kojima je oštećen državni budžet za preko 67miliona evra.“

Antikorupcijska strategija

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018, koju je Narodna skupština usvojila 2013, pristupa problemu tako da obuhvata preventivne i represivne aktivnosti protiv korupcije. Kao posebne oblasti delovanja, između ostalog, Strategija se bavi pravosuđem (t. 3.4) i policijom (t. 3.5)³.

Tako, u oblasti pravosuđa, Strategija, između ostalog, predviđa mere za nezavisnost i transparentnost (u vezi sa budžetskim ovlašćenjima, proces izbora, napredovanja i odgovornosti sudija i tužilaca koji će biti zasnovana na jasnim, objektivnim, transparentnim i unapred predviđenim kriterijumima, razvijeno efikasno i proaktivno postupanje u otkrivanju i krivičnom gonjenju, zakonodavstvo zasnovano na međunarodnim standardima, efikasnu saradnju i razmenu informacija između državnih organa, jedinstvenu evidenciju za krivična dela sa koruptivnim elementom, prevenciju sukoba interesa, jačanje kapaciteta tužilaštva i sudova za postupanje u slučajevima korupcije i unapređenje finansijskih istraga. Kad je reč o policiji, predviđa se jačanje kapaciteta za sprovođenje istraga u koruptivnim krivičnim delima, jačanje integriteta i unutrašnje kontrole.

Akcioni plan za realizaciju ove strategije, koji je usvojen u septembru 2013⁴, nije u dovoljnoj meri ili na dovoljno dobar način razradio mere u ovoj oblasti. Tako se, kao indikator cilja „Razvijeno efikasno i proaktivno postupanje u otkrivanju i krivičnom gonjenju koruptivnih krivičnih dela“ postavlja krajnje neambiciozan indikator – da broj pravnosnažno okončanih postupaka na kraju sprovođenja ovog akta bude za samo 30% veći od onog iz 2012. godine!

Drugi primer nedostataka na koje smo ukazivali u toku izrade Akcionog plana odnosi se na materijalno krivično zakonodavstvo, gde se predviđa izmena KZ radi uvođenja novog krivičnog dela „nezakonitog bogaćenja“, ali ne i izmene koje bi omogućile dopunu krivičnog dela „davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem“, izmene kod krivičnih dela davanja i primanja

³ http://www.acas.rs/images/stories/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf

⁴ http://www.acas.rs/images/stories/Akcioni_plan_za_sprovođenje_Strategije.pdf

mita kada se podmićivanje ne odnosi na službenu radnju koja se mora ili ne sme izvršiti, posebne norme koje su potrebne radi efikasnijeg gonjenja korupcije kod članova kolektivnih tela odlučivanja ni posebne mere za oslobađanje od krivične odgovornosti učesnika u korupciji koji prijave delo pre nego što se za njega sazna.

Takođe, nije posvećeno dovoljno pažnje ni izmenama krivičnih normi koje postoje u drugim propisima (npr. u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti i Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije). Pored toga, promene KZ će biti potrebne i u vezi sa zaštitom uzbunjivača, jer zakon, koji je u novembru 2014. usvojila Narodna skupština, ne sadrži krivična dela, a za neke od najopasnijih oblika kršenja tog zakona nisu propisani ni prekršaji. Takođe, postoje razlozi za preispitivanje aktuelnog krivičnog dela zloupotreba u postupcima javnih nabavki.

Jedan od najvećih izazova će svakako predstavljati nameravano uvođenje krivičnog dela „nezakonitog bogaćenja“. Konvencija UN protiv korupcije poziva države članice da u svoj pravni sistem uvedu ovo krivično delo, koje je definisano kao "znatno uvećanje imovine javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na njegova zakonita primanja". Prema rokovima iz Akcionog plana, do juna 2014. Ministarstvo pravde je trebalo da pripremi odgovarajuću dopunu Krivičnog zakona, a Skupština bi taj predlog trebalo da usvoji do kraja ove godine. Transparentnost – Srbija smatra da je neophodno, uporedo sa uvođenjem ovog krivičnog dela u pravni sistem, razrešiti sve dileme oko više puta najavljivanog donošenja Zakona o ispitivanju porekla imovine i predstaviti podatke o dosadašnjoj primeni mera unakrsnog ispitivanja imovine i prihoda koja je još od 2003. predviđena Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

U tački 3.4.3.2. Akcionog plana nedostaju konkretne mere u vezi sa tim na koji način će biti primenjen i kako bi se sprovodio i razvijao proces proaktivnih istraga. Tokom pripreme AP smo ukazali da je ovo jedna od najvažnijih tačaka Strategije i da zato mora da bude temeljno razvijena. Smatrali smo da bi pre svega trebalo propisati mere koje će **stvoriti obavezu** proaktivnog postupanja javnih tužilaca u određenim slučajevima – npr. ispitivanja postojanja krivične odgovornosti na osnovu izveštaja Državne revizorske institucije, Uprave za javne nabavke, budžetske inspekcije, Agencije za borbu protiv korupcije, ispitivanja postojanja krivične odgovornosti na osnovu navoda koji su objavljeni u medijima, ispitivanje postojanja krivične odgovornosti na osnovu već otkrivenih obrazaca koruptivnog ponašanja itd. Istovremeno smo ukazali da te mere svakako moraju da budu praćene i povećanjem broja javnih tužilaca koji će preduzimati takve radnje, i adekvatnim vrednovanjem takvog njihovog rada. Umesto toga, usvojene su mere koje se svode na „oformljavanje statistike o pokrenutim proaktivnim istragama (primena specijalnih tehnika i postupanje na osnovu sopstvene inicijative policije i tužilaštva), za šta je rok istekao u septembru 2014, te vođenje evidencije o takvom postupanju kod koruptivnih krivičnih dela.

Posebno o koordinacionom mehanizmu

Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. nije dovoljno precizna u pogledu ovlašćenja ovog tela, otvara prostor za tumačenja u pravcu proširenja nadležnosti Vlade na druge grane vlasti i nezavisne državne organe i može stvoriti konfuziju kod obveznika Strategije kod izveštavanja o sprovođenju Akcionog plana.

Ova odluka, sa jedne strane, ne daje odgovore na pitanja da li je u dosadašnjem sprovođenju

Strategije i Akcionog plana unutar izvršne vlasti bilo problema koji se nisu mogli drugačije rešiti osim izmeštanjem koordinacije na nivo premijera. Jedino što smo mogli pročitati jeste da je "to bio zahtev EU". Odluka ne daje Koordinacionom telu jasna ovlašćenja u slučaju da postoje problemi u sprovođenju Akcionog plana koje bi trebalo rešiti - npr. u slučajevima kada jedno ministarstvo ne pripremi mišljenje ili nacrt zakona u predviđenom roku, kada neko ministarstvo uoči da je Akcioni plan nepotpun, kada više ministara iznosi u javnosti suprotne stavove o rešavanju istog pitanja (npr. oko sprovođenja Zakona o javnim preduzećima) i slično.

S druge strane, Odluka ostavlja prostor za tumačenje da je reč o želji izvršne vlasti da koordiniše obavljanje poslova iz nadležnosti organa koji joj nisu podređeni - organe pravosuđa, lokalne samouprave, nezavisnih državnih organa (uključujući tu i Agenciju za borbu protiv korupcije koja je zakonom zadužena za nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana) i same Narodne skupštine koja je donela Strategiju (koja je takođe obveznik Akcionog plana). Ukoliko ovo nije bila namera, Odluka Vlade bi trebalo što pre da bude precizirana, tako da se jasno odnosi na koordinaciju u okviru izvršne vlasti, koja je nesumnjivo potrebna.

Uzrok ovog problema potiče iz teksta same Strategije (poglavljje 5.2.) na šta je TS upozoravala pri njenoj izradi i dali konkretne predloge da se problem prevaziđe, koji nisu uzeti u obzir. Nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana je i po Strategiji i po Zakonu (o Agenciji za borbu protiv korupcije) isključiva nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije. Tom nezavisnom državnom organu svi obveznici iz Akcionog plana podnose izveštaje o onome što je urađeno. S druge strane, u poglavljju 5.2. Strategije je predviđeno da u okviru Vlade, koordinaciju sprovodi Ministarstvo pravde, i da ta koordinacija obuhvata "međusobnu komunikaciju, razmenu iskustava i informacija". U istom poglavljju se pominju i "tromesečni sastanci sa državnim organima", što bi, imajući u vidu nadležnost Ministarstva za koordinaciju "unutar Vlade" moglo da se odnosi samo na one državne organe koji deluju u okviru izvršne grane vlasti. Međutim, i do sada je neosnovano tumačeno da su tom obavezom koordinacije obuhvaćeni i drugi državni organi (<http://www.mpravde.gov.rs/tekst/3284/osobe-zaduzene-za-izvestavanje-i-koordinaciju.php>).

Odluka Vlade izdiže ovu koordinaciju sa ranga Ministarstva pravde na nivo Vlade. Takvo rešenje jeste suprotno Strategiji, ali načelno može imati smisla - na primer, ukoliko je Ministarstvo pravde do sada imalo problem da koordiniše antikorupcijske aktivnosti za koje je zaduženo nekoliko ministarstava (o čemu nisu saopštene informacije u javnosti), za očekivati je da bi takve probleme među ministrima mogla da reši koordinacija u kojoj učestvuje i predsednik Vlade. Za sada nema pokazatelja da je formiranje Koordinacionog tela dovelo do bitnijih promena ili do većeg stepena ostvarivanja zadataka iz Strategije.

3. Evropske integracije i borba protiv korupcije

Borba protiv korupcije zauzima veoma važno mesto i u procesu evropskih integracija Srbije. To se može jasno videti iz ozbiljnosti i obuhvatnosti pristupa koji Evropska komisija svake godine posvećuje ovom pitanju u svojim izveštajima o napretku. Poučeni lošim iskustvom iz ranijih procesa pridruživanja, EU planira da za Srbiju i druge zemlje Balkana među prvima otvori i među poslednjima zatvori pregovore o poglavljima 23 i 24, koja su među najbitnijima za borbu protiv korupcije. Tako će delotvornost mera za borbu protiv korupcije biti praćena sve vreme pregovora.

Zbog toga je neophodno da se već sada, na samom početku, pravilno uoče svi najvažniji problemi i odrede mere za njihovo rešavanje. Ukoliko to ne bude učinjeno, lako ćemo doći u situaciju da se nedovoljni rezultati u borbi protiv korupcije jave kao prepreka za ulazak Srbije u EU. U vezi sa poglavljem 23 pregovora dostupni su podaci sa skrininga i preporuke koje je Srbiji uputila Evropska komisija. Za poglavlje 23 su dostupni i mnogi drugi podaci – nacrt akcionog plana, na koji su organizacije civilnog društva bile pozvane da daju komentare, rezultat razmatranja tih komentara i drugi, izmenjeni nacrt⁵.

Između ostalog, slabost kod mnogih mera i aktivnosti ogleda se u nedovoljno promišljenim pokazateljima uspešnosti (npr. „broj postupaka“, bez naznačenja da li je poželjan ishod da ih bude više ili manje) i načinu verifikacije podataka (gde se najčešće navode „pozitivni izveštaji EK“, a ne domaći mehanizmi za merenje uspešnosti reformi). Ovaj Akcioni plan sadrži i neke istovetne mere kao i Akcioni plan za sprovođenje antikorupcijske strategije (do 2018), ali sa drugačije definisanim rokovima ili izvršiocima, što će stvoriti ozbiljne probleme u praćenju. Štaviše, u mnogim situacijama „novi“ akcioni plan donosi lošija rešenja od postojećeg (npr. bezrazložno duže rokove). Opis trenutnog stanja je nepotpun, pa tako, između ostalog, nisu pomenuti ozbiljni problemi u vezi sa izbegavanjem konkurencije i transparentnosti primenom međudržavnih sporazuma, neuređeno i netransparentno lobiranje, nesprovođenje pojedinih normi Zakona o javnim preduzećima, preširoka diskreciona ovlašćenja, visok broj neprijavljenih slučajeva korupcije, nedovoljno jasni odnosi (u praksi) između organa koji istražuju korupciju i izvršne vlasti kod određivanja predmeta koji će biti prioritarno istraživani.

Među brojnim manjkavostima rešenja kod pojedinih aktivnosti na koje smo ukazali, izdvajaju se pogrešno postavljen koncept koordinacije svih državnih organa u borbi protiv korupcije od strane političkog vrha, nerazrađene aktivnosti za adekvatno postupanje po prijavama i preporukama Agencije i uspostavljanje delotvornih nadzornih mehanizama. Takođe, primetno je da neke aktivnosti uopšte nisu planirane, iako su potrebne, kao što je izmena propisa o tajnosti podataka (u kontekstu zaštite uzbunjivača), izmena pravila za zaključivanje ugovora o nabavkama na osnovu međudržavnih sporazuma, pitanje formiranja posebnih "radnih grupa" policije za ispitivanje slučajeva korupcije, mere za podizanje efikasnosti i nezavisnosti pravosudnih i istražnih organa (otklanjanje problema koji su već sada poznati), stepen detaljnosti podataka o postupcima koji se vode zbog korupcije, rešavanje problema "curenja informacija" o istragama u sadašnjem pravnom okviru.

U delu koji se odnosi na pravosuđe nisu bile prepoznate neke od aktivnosti koje se mogu sprovesti i pre izmene Ustava radi unapređenja transparentnosti izbora sudija i tužilaca, pokazatelji uspešnosti reformi nisu dovoljno razrađeni, potrebno je osmisliti konkretnije

⁵ <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

aktivnosti kako bi se saznalo za političke pritiske kojima su sudije i tužioci izloženi i povećala transparentnost pravosudnih institucija, a rokovi za preduzimanje pojedinih aktivnosti su predugi.

U delu o osnovnim pravima, problem „curenja informacija u medije“ o krivičnim istragama trenutno se tretira sa formalne strane – kroz uređenje i preciziranje unutrašnjih procedura. Međutim, mnogo je verovatnije da su u većini ovakvih slučajeva informacije ciljano dostavljene medijima radi objavljivanja u određenom trenutku, kršenjem postojećih procedura i pravila, tako da prioritarna aktivnost treba da bude istraga svih takvih slučajeva iz prošlosti i onih koji se budu pojavili u budućnosti.

Samo manji deo ovih nedostataka je otklonjen u drugom nacrtu (npr. neke od mera koje se odnose na jačanje nezavisnosti pravosuđa su dopunjene). Povrh toga, otvaraju se i **pitanja u vezi sa realnošću procene troškova** sprovođenja aktivnosti iz AP (mada je svakako dobro što je učinjen pokušaj da se takve procene izvrše). Ostaje da se vidi šta će se naći u konačnom tekstu.

Izveštaj Evropske komisije za 2014. godinu

U izveštajima o napretku Srbije koje objavljuje Evropska komisija svake godine se sve više pažnje poklanja borbi protiv korupcije. Pitanja u vezi sa borbom protiv korupcije i radom represivnih organa države se obrađuju u okviru pregovaračkih poglavlja 23. i 24, čije delove prenosimo:

Pravosudni sistem

U oblasti **reformе pravosuđa**, završeno je vraćanje na dužnost prethodno razrešenih sudija i tužilaca. ... Nova mreža sudova opšte nadležnosti počela je da funkcioniše u januaru 2014. godine. ...

Komisija za sprovođenje Strategije, predvođena Ministarstvom pravde i sastavljena od 15 predstavnika najvažnijih zainteresovanih strana, formirana je u septembru 2013. ... Međutim, Komisija još uvek nije od pomoći za obezbeđivanje pravovremenog i adekvatnog sprovođenja reforme pravosuđa. Pri sprovođenju akcionog plana dolazilo je do raznih kašnjenja. Rad na izmenama Ustava radi poboljšanja položaja pravosuđa, na promenama zakona radi rešavanja pitanja kvaliteta i konzistentnosti sudske prakse i sudijskog obrazovanja je u ranoj fazi.

Kada je reč o **nezavisnosti** pravosuđa, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca usvojili su u julu odnosno u maju 2014. godine pravila za ocenjivanje sudija i tužilaca. Savet i Veće nastavili su da dele odgovornost sa Ministarstvom pravde u pogledu planiranja budžeta, izvršenja i nadzora. Značajan broj predsednika sudova imenovan je za stalno nakon nekoliko nominacija, doduše u odsustvu jasnih kriterijuma. Zakon o sudijama i javnom tužilaštvu je izmenjen i dopunjen u junu 2014. godine, a predviđa da će Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca umesto tri predložiti samo jednog kandidata skupštini za svako mesto sudije i tužiloce. To je pozitivan korak, ali samo kao prelazno rešenje: ustavni i zakonodavni okvir još uvek ostavlja prostora za neprimereni politički uticaj koji narušava nezavisnost pravosuđa, posebno u pogledu karijera sudija i tužilaca. Izmene Ustava u pogledu sastava i načina izbora članova Saveta i Veća, kojima bi se omogućila i sudska kontrola odluka o razrešenju su potrebne kako bi se ojačala nezavisnost, reprezentativnost, i samim tim legitimitet ovih samostalnih tela. Neke sudije iz viših i apelacionih sudova bile su suočene sa direktnim pokušajima da se vrši politički

uticaj na njihove svakodnevne aktivnosti, a da Visoki savet sudstva nije branio njihovu nezavisnost na pravi način. Praksa javnog komentaranja suđenja i najavljivanje hapšenja i pritvora u medijima pre donošenja sudskih odluka pretila da bude štetna za nezavisnost pravosuđa i izaziva ozbiljnu zabrinutost.

Nepriistrasnost sudija se obezbeđuje kroz ustavni i zakonodavni okvir. Međutim, praktična primena je otežana činjenicom da sistem nasumične dodele predmeta još uvek nije automatizovan u svim sudovima, što pruža prostor za zaobilaženje sistema. U vezi sa **odgovornošću**, u 2014. godini podnete su 24 disciplinske prijave protiv tužilaca. U 2013. godini, broj disciplinskih prijava protiv sudija povećao se na 540, i podneto je 8 novih predloga za disciplinske mere. Obrađeno je njih četiri, a bio je i jedan slučaj razrešenja na osnovu krivične presude. Visoki savet sudstva imenovao je nove članove za svoje disciplinske organe u januaru 2014. godine jer su neki mandati istekli u decembru 2013. godine. On je usvojio i mere za olakšavanje obavljanje disciplinskih funkcija smanjenjem redovnog obima posla. Ipak, Srbija još uvek treba da sprovede sveobuhvatan sistem redovnog individualnog i periodičnog ocenjivanja sudija i tužilaca. Potrebna je delotvorna primena etičkih kodeksa, disciplinskih pravila i propisa o sukobu interesa i ukidanje imuniteta za određena mesta kako bi se obezbedila puna odgovornost sudija i tužilaca. U pogledu **efikasnosti** pravosuđa, budžet za pravosuđe (uključujući zatvorski sistem) u 2014. godini bio je 269 miliona evra, što predstavlja povećanje od 13% u odnosu na 2013. godinu. ... Zaostali sudski predmeti su i dalje nešto što izaziva zabrinutost, sa 2,8 miliona nerešenih predmeta na kraju 2013. godine. ... Postojeći sistem prikupljanja sudske statistike nije efikasan i ne dozvoljava da se napravi smisljena analiza učinka srpskog pravosudnog sistema. Takođe postoji potreba da se dodatno unapredi stručnost sudija u određenim oblastima, naročito u pogledu oporezivanja i finansijskih pitanja zaštite potrošača, državnih subvencija, konkurencije, azila i zaštite ljudskih prava. ... Konstantne razlike u opterećenosti sudija poslom, nepostojanje odgovarajućih prostorija i opreme i dalje predstavljaju ozbiljne prepreke efikasnosti pravosuđa. Neophodna je odgovarajuća metodologija predmeta kako bi se izmerilo opterećenje poslom i kako bi se obezbedila ravnopravna raspodela predmeta među sudijama i tužiocima kao deo reforme mreže sudova.

Nedoslednost u sudskoj praksi i dalje izaziva zabrinutost, naročito u apelacionim sudovima, i to predstavlja izazov načelu jednakosti pred zakonom. Potrebni su naponi kako bi se obezbedila veća doslednost i koherentnost kroz presude koje donose sudovi najvišeg ranga u sistemu. U vezi sa **pristupom pravdi**, nakon opšteg uvođenja akuzatorskog sistema u krivični postupak od oktobra 2013. godine, i dalje postoji zabrinutost u pogledu procesnih garancija, naročito u odsustvu sistema besplatne pravne pomoći. ... Razlike u pogledu obima posla, visok prosek dužine trajanja parnica, značajan broj zaostalih predmeta, nepostojanje sistema besplatne pravne pomoći i nedostatak izvršenja pravnosnažnih presuda i izvršnih naloga su najveće prepreke u praksi. Sistem obeštećenja žrtava krivičnih dela kroz krivične ili građanske postupke nije funkcionalan.

Politika borbe protiv korupcije

Srbija je dalje sprovedla preporuke Grupe država protiv korupcije Saveta Evrope (GREKO). Sprovođenje strategije i akcionog plana za period 2013-2018. godine tek treba da odrazi snažan politički podsticaj za borbu protiv korupcije. Nekoliko mera je odloženo. Potrebno je obezbediti efikasan mehanizam za praćenje sprovođenja strategije i akcionog plana za borbu protiv korupcije. Treba dodeliti adekvatne materijalne i ljudske resurse za sprovođenje Strategije i akcionog plana. Novi mehanizam za koordinaciju između ministarstava koji je uspostavljen u

avgustu i imenovanje novog državnog sekretara za borbu protiv korupcije u Ministarstvu pravde i državne uprave su pozitivni početni koraci, ali njihov uticaj na terenu tek treba oceniti. Potrebno je obezbediti adekvatne nadležnosti i sredstva kako bi se ojačala Agencija za borbu protiv korupcije sa ciljem da ostvari svoj mandat. Pored toga, Agencija treba da razmotri proaktivno unapređenje svoje uloge ključne institucije u borbi protiv korupcije. To naročito podrazumeva razvijanje i obezbeđivanje dobrih uslova rada sa Ministarstvom pravde i drugim relevantnim institucijama.

Gotovo polovina nadležnih organa nije ispunila svoju obavezu izveštavanja prema Agenciji za borbu protiv korupcije o sprovođenju nacionalne strategije u oblastima svoje nadležnosti, pri čemu ona nije imala nadležnost da pokrene pitanje njihove odgovornosti. ...

U pogledu prevencije, Agencija za borbu protiv korupcije je primila skoro dvostruko više zahteva za ispitivanje sukoba interesa u odnosu na prethodnu godinu ... U 2013 započet je 451 postupak za kontrolu imovine i prihoda javnih funkcionera ... Potrebno je izmeniti i dopuniti srpsko zakonodavstvo u oblasti sukoba interesa ... Agencija je nastavila da nadzire finansiranje političkih aktivnosti ... Tokom 2013. godine, Agencija je podnela 335 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od čega se većina (303 slučaja) odnosi na to što političke organizacije nisupodnale izveštaj o troškovima za izbornu kampanju 2012. U vezi sa ovim predmetima, samo 28 presuda je doneto, od kojih je 8 pravnosnažnih ... I dalje je neophodno uspostaviti evidenciju korišćenja izjava o imovini i kontrole finansiranja partija. ... potrebno je obratiti pažnju na slučajeve nezakonitog bogaćenja kako bi se nezakonito bogaćenje učinilo krivičnim delom. Potrebno je uzeti u obzir preporuke za finansiranje izbornih kampanja OEBS-a i ODIHR-a.

... Povećana je transparentnost postupka javnih nabavki uz korišćenje unapređenog portala javnih nabavki... Potrebna je sveobuhvatna analiza rizika u oblastima osetljivim na korupciju kao što su zdravstvo, građevinarstvo, privatizacija i obrazovanje, pravosuđe i sprovođenje zakona. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti korupciji na nivou lokalne uprave. Civilno društvo i dalje ima ograničenu ulogu u sprovođenju plana borbe protiv korupcije. Tek treba uspostaviti efikasne mehanizme zaštite uzbunjivača... Sektoru unutrašnje kontrole nedostaju oprema, sredstva i ljudski resursi. I dalje su nerazvijeni nezavisni nadzor i sposobnost ranog otkrivanja protivpravnih radnji i sukoba interesa u državnim preduzećima, postupku privatizacije i u oblasti javnih rashoda. Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zabeležio je porast broja zahteva za pristup podacima o javnim nabavkama, privatizaciji, koncesijama, javno-privatnim partnerstvima i drugim povezanim postupcima koji imaju uticaj na budžet. Neophodno je ojačati zakonodavni okvir kako bi se obezbedilo adekvatno poštovanje i delotvornost Poverenikovih odluka.

... Tužilaštvo za organizovani kriminal i borbu protiv korupcije je u 2013. podiglo optužnice protiv 168 lica, što predstavlja povećanje u odnosu na 81 optužnicu podignutu u 2012. godini. Curenje informacija o istragama koje su u toku u medije i nepoštovanje pretpostavke nevinosti su činjenice koje uzrokuju ozbiljnu zabrinutost i trebalo bi ih istražiti i procesuirati u skladu sa zakonom. Broj istraga koje je Tužilaštvo za organizovani kriminal i borbu protiv korupcije pokrenulo u 2013. godini u slučajevima korupcije na visokom nivou ostao je na istom nivou kao i prethodne godine (sa 147 novih istraga, u poređenju sa 140 u 2012. godini). Pravosnažne presude su i dalje retke i u slučajevima visoke korupcije i dalje postoji rizik od političkog mešanja. Potrebni su dalji naponi kako bi se uspostavila evidencija istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda u slučajevima korupcije, uključujući i slučajeve visoke korupcije. Potrebno je da organi za sprovođenje zakona i tužilaštvo budu proaktivniji. Nedostatak unutrašnjih kapaciteta i stručnosti u finansijskim istragama i oduzimanju imovine, uz nedostatak

tehničke opreme za posebne istražne mere, ugrožavaju delotvornost istrage. Međuinstitucionalna saradnja između službi za sprovođenje zakona je poboljšana do određene mere, ali je potrebno da se i dalje razvija. Potrebno je ojačati nezavisnost svih istražnih i pravosudnih organa koji preduzimaju istražne radnje u oblasti korupcije.

Većina slučajeva u kojima se ranije postupalo u skladu sa članom 359 (zloupotreba službenog položaja) Krivičnog zakonika je prekvalifikovana u skladu sa novim članom 234. (zloupotreba položaja odgovornog lica) koji se primenjuje na privatne subjekte: od 2411 slučajeva (uključujući 4455 lica) koji su procesuirani u skladu sa bivšim članom 359. i koji su prekvalifikovani, 2202 slučaja (uključujući 4168 osoba) bila su prekvalifikovana u skladu sa novim članom 234. Ovo ilustruje neprestanu tendenciju da se ova krivična dela prekomerno koriste u kontekstu privrednih sporova, što je štetno za poslovnu klimu i pravnu sigurnost. Potrebno je da se bez odlaganja izvrši sveobuhvatna revizija Krivičnog zakonika kako bi se obezbedilo da korupcija i privredni kriminal buduprecizno definisani kao i da se oni mogu delotvorno istražiti i procesuirati. U tom pogledu potrebne su dalje izmene i dopune Krivičnog zakonika. ... *Medijske kampanje zasnovane na anonimnim procurelim izvorima, u kojima se navode bliži podaci o istragama, najavljuju hapšenja i citiraju dokumenti iz istrage, podrivaju poverenje u pravosudne organe, krše zakone o zaštiti podataka o ličnosti i dovode u pitanje pretpostavku nevinosti.* Mora se uspostaviti evidencija istraga i osuđujućih presuda u ovim slučajevima. Uopšteno, vlasnici medija i glavna i odgovorna uredništva bi trebalo da posvete više pažnje poštovanju profesionalnih standarda, uz podršku Saveta za štampu.

U oblasti **policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala**, Republika Srbija je aktivno učestvovala u regionalnoj policijskog saradnji. ... Specijalizacija u okviru policije dodatno je razvijena osnivanjem tri nove službe: za krivičnu analizu; za terorizam i ekstremizam i za prevenciju, zavisnost i suzbijanje droga. Međutim, tek predstoji popunjavanje najvećeg broja radnih mesta, kao i obuka i tehničko opremanje osoblja. Nije ostvaren napredak u izgradnji kapaciteta za sprovođenje finansijskih istraga zajedno sa složenim krivičnim istragama. Neophodno je službama za sprovođenje zakona i tužilaštvima obezbediti pristup relevantnim bazama podataka i osigurati međuinstitucionalnu saradnju. Republika Srbija mora da razvije i uvede stratešku procenu pretnje od organizovanog kriminala u skladu sa *SOCTA* metodologijom EU (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*). Potrebno je razviti policijski rad utemeljen na obaveštajnom radu i zasnovan na mapiranju kriminala i sistematskom korišćenju procena pretnji. Pravosnažne osuđujuće presude i delotvorno razbijanje kriminalnih organizacija i dalje se retko dešavaju. Potrebno je uspostaviti evidenciju proaktivnih istraga i pravosnažnih osuđujućih presuda. Tek predstoji uspostavljanje centralnog krivičnog obaveštajnog sistema i usaglašenih statističkih podataka. Integrisani IT sistem koji povezuje policiju, tužilaštvo i sudove neophodan je radi efikasnog upravljanja slučajevima. Zavisnost policije od bezbednosnih i obaveštajnih službi za izvršenje određenih posebnih istražnih mera u krivičnim istragama i dalje ozbiljno zabrinjava, naročito u oblasti presretanja komunikacija. Neophodne su hitne mere za usaglašavanje zakonodavstva u ovoj oblasti. Jedinica za zaštitu svedoka još uvek nema kvalifikovane zaposlene, opremu i prostorije. Još uvek je neophodno unapređenje upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova, uključujući zapošljavanje i karijerno napredovanje na osnovu zasluga, specijalizovane obuke i interne kontrole. Još uvek nedostaje nezavisan i snažan spoljašnji mehanizam nadzora nad policijskom službom. Uprava koja upravlja zaplenjenom imovinom nema resurse u pogledu zaposlenih i kapaciteta, uključujući skladišni prostor. Tokom 2013. godine Uprava je postupila po 16 sudskih odluka o privremenoj zapleni imovine; imovina je vraćena u 13 slučajeva. Neophodni su dalji naponi za celokupno zakonodavno i institucionalno usaglašavanje sa novim pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti. ...

4. Krivična dela sa elementom korupcije

Krivični zakonik Republike Srbije ne sadrži posebnu glavu u kojoj bi se nalazila sva krivična dela korupcije, što otežava praćenje stanja u ovoj oblasti, ali i kreiranje politika na osnovu podataka o sprovedenim istragama i krivičnim postupcima. S druge strane, postoje definicije korupcije u pojedinim propisima. Tako se, u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije korupcija definiše kao „odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga“. U Građanskopravnoj konvenciji o korupciji Saveta Evrope, koja je ratifikovana 2007. godine⁶ "korupcija" označava zahtevanje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili bilo koje nezasluzene koristi ili njeno stavljanje u izgled, koje remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezasluzene koristi ili koristi koja se stavlja u izgled. Polazeći od ovih definicija, među krivičnim delima korupcije mogla bi se označiti sledeća:

- zloupotreba službenog položaja iz člana 359;
- kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika iz člana 360;
- prevara u službi iz člana 363;
- trgovina uticajem iz člana 366;
- primanje mita iz člana 367;
- davanje mita iz člana 368;
- odavanje službene tajne iz člana 369 stav 2;
- zloupotreba ovlašćenja u privredi iz člana 238;
- zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom iz člana 234a;
- zloupotreba službenog položaja odgovornog lica iz člana 234.

Iako nije bio u pitanju pokušaj definisanja korupcije, velikog značaja za njeno gonjenje imaju norme Zakonika o krivičnom postupku. Tako se, od 2009. godine propisuju *posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela*. Ova odredba se odnosi na posebne načine dokazivanja pojedinih krivičnih dela i u tesnoj je vezi sa odredbama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela (raniji naziv obuhvatao je samo „organizovani kriminal“). Mere koje su prvobitno bile osmišljene da bi se koristile u otkrivanju organizovanih kriminalnih grupa su ovim dopunama zakona proširene i na neka od krivičnih dela korupcije (bez obzira na to da li su delo organizovanog kriminala ili ne). Na ovaj spisak su prvobitno uvrštena sledeća krivična dela: zloupotreba službenog položaja (član 359. KZ); trgovina uticajem (član 366. KZ); primanje mita (član 367. KZ) i davanje mita (član 368. KZ)

Zakon koji utvrđuje posebne nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal, primeniće se u slučajevima korupcije "kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca" ili "kada vrednost pribavljene imovinske koristi (krivičnim delom zloupotrebe službenog položaja) prelazi iznos od 200.000.000 dinara“. Zanimljivo je primetiti da su na ovaj način u

⁶ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html

poseban režim gonjenja uključeni slučajevi korupcije u koje su uključeni visoki državni funkcioneri izvršne i sudske vlasti, ali ne i oni koji pripadaju zakonodavnoj grani vlasti (narodni poslanici), kao ni predsjednik Republike, što je očigledan propust.

„Novi“ Zakonik o krivičnom postupku, čija je primena počela 15.1.2012 za dela organizovanog kriminala, a od 1.10.2013. za sva ostala sadrži slične norme, ali u drugim odredbama (član 162), govoreći o krivičnim delima kod kojih se primenjuju posebne dokazne radnje. Kada su 2013. usvojene dopune Krivičnog zakonika, tako što je iz „zloupotrebe službenog položaja“ izdvojeno posebno krivično delo koje se odnosi na privatni sektor (zloupotreba položaja odgovornog lica), kao i novo krivično delo „zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“, i ova dva nova dela su obuhvaćena posebnim režimom dokazivanja i gonjenja.

Zloupotreba službenog položaja može se sastojati od tri različite radnje: 1) iskorišćavanje svog službenog položaja ili ovlašćenja; 2) prekoračenje granice svog službenog ovlašćenja; 3) nevršenje službene dužnosti. Pored same činjenice da je službeno lice npr. prekoračilo granice službenog ovlašćenja traži se i dodatni element – da je nekom od tih radni pribavilo sebi ili drugom fizičkom ili pravnom licu kakvu korist, drugom nanelo kakvu štetu ili teže povredilo prava drugih. Postoje i teži oblici, koji su u vezi sa visinom protivpravne koristi. Kazne se kreću u rasponu od šest meseci do dvanaest godina.

Trgovina uticajem (nekada „protivzakonito posredovanje“) ima takođe razne vidove. Kod ovog krivičnog dela je karakteristično to da izvršilac nije donosilac odluke, lice sa službenim ovlašćenjima, kao u slučaju „zloupotrebe službenog položaja“, već druga osoba koja na ponašanje donosioca odluke na neki način može da utiče. To može biti zahtevanje ili primanje nagrade ili neke koristi radi posredovanja u izvršenju neke službene radnje. Bitan element je da se to čini „korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja“. Drugi oblik krivičnog dela je obećanje, nuđenje ili davanje nagrade za posredovanje. Razlika se može napraviti i po tome da li je radnja na koju se odnosi posredovanje bila inače obavezna ili zabranjena službenom licu ili ne. Kazne se razlikuju u zavisnosti od oblika (u rasponu od 6 meseci do deset godina).

Primanje mita se sastoji u zahtevanju mita, primanju mita ili primanju obećanja mita, koje se može sastojati u poklonu ili nekoj drugoj koristi (za sebe ili za drugog). Razlika među pojedinim oblicima se pravi prema tome šta je predmet podmićivanja – da li je u pitanju službena radnja koja je inače obavezna ili zabranjena, ili ne. Teži oblik primanja mita postoji ako je primanje mita u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem krivične sankcije ili u vezi sa izvršenjem izrečene krivične sankcije. Takođe, u okviru ovog krivičnog dela se kažnjava i situacija kada službeno lice, nakon što je izvršilo službenu radnju (ili nakon što je propustilo da je izvrši) primi mito koje je sa tim u vezi. Ovo krivično delo može počiniti službeno lice, ali i odgovorno lice u nekom preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu. Kazne su veoma različite u zavisnosti od težine (od tri meseca do tri godine za najlakši i od tri godine do 15 godina za najteži oblik).

Davanje mita ima razne oblike – davanje, nuđenje, obećanje poklona ili druge koristi, kao i posredovanje pri podmićivanju službenog lica. Podmićivanje može biti u vezi sa radnjom koju službeno lice mora ili ne sme da izvrši. Za razliku od primanja mita, ovde nije predviđena krivična odgovornost za naknadno davanje poklona nakon što je radnja preduzeta ili propuštena. Kazna može biti do pet godina zatvora (u zavisnosti od oblika). Ukoliko počinilac prijavi delo pre nego što je ono otkriveno, zakonom je predviđena mogućnost oslobođenja od kazne.

Zloupotreba položaja odgovornog lica, koja je uvedena u krivično zakonodavstvo krajem 2012. godine izvedena je iz nekadašnjeg četvrtog stava člana 359. – zloupotreba službenog položaja. Za njega se kažnjava odgovorno lice u privrednom subjektu, ili njegov vlasnik. Postoje i određene razlike u odnosu na krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Ovde se korist takođe pribavlja za sebe ili drugoga, ali nema „teže povrede prava drugog“ kao štetne posledice, već samo „nanošenja imovinske štete“ drugome. Takođe, i kazne su nešto niže i kreću se u rasponu od tri meseca do deset godina.

Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom se sastoji suštinski od dva različita krivična dela, koja su veštački objedinjena. Jedno je zloupotreba od strane ponuđača, a drugo zloupotreba od strane naručioca. Zloupotrebe od strane ponuđača se mogu javiti u nekoliko oblika - podnošenje ponude zasnovane na lažnim podacima u vezi sa javnom nabavkom, nedozvoljeno dogovaranje sa ostalim ponuđačima i preduzimanje druge protivpravne radnje u nameri da se time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke. Počinioci mogu biti odgovorna lica u pravnim licima ili preduzetnici. Postoji mogućnost oslobađanja od kazne počinioca koji dobrovoljno, pre nego što je naručilac doneo odluku o izboru ponude, otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca. U pogledu zloupotrebe od strane naručioca, reč je o specifičnom obliku zloupotrebe službenog položaja. Naime, radnja izvršenja je, kao i kod zloupotrebe, iskorišćavanje položaja ili ovlašćenja, prekoračenje granice službenog ovlašćenja ili nevršenje službene dužnosti. Počinilac može da bude službeno lice ili odgovorno lice u pravnom licu (zato što svojstvo naručioca imaju i privredna društva u državnom vlasništvu). Posledica je nanošenje štete javnim sredstvima. Za razliku od drugih krivičnih dela, teži oblici kod ove vrste zloupotreba nisu određeni u odnosu prema vrednosti protivpravne imovinske koristi ili nanete štete, već u odnosu na ukupnu vrednost javne nabavke kod koje je došlo do zloupotrebe (vrednost veća od 150 miliona dinara). Kazne se kreću u rasponu od šest meseci do deset godina.

Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika predviđa odgovornost sudije, sudije porotnika, javnog tužioca i njegovog zamenika koji u sudskom postupku u nameri da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonit akt ili na drugi način prekrši zakon. Teži oblik ovog krivičnog dela predviđen je za slučajeve kada je vrednost pribavljene koristi ili nanete štete preko određenog iznosa, a kazne se kreću u rasponu od šest meseci do dvanaest godina. U vezi sa ovim krivičnim delom treba napomenuti da su sudije Ustavom oslobođene odgovornosti za izraženo mišljenje ili glasanje prilikom donošenja sudske odluke, osim ako se radi o krivičnom delu kršenja zakona od strane sudije. Ovo je jedino krivično delo koje je poimence pomenuto u najvišem pravnom aktu.

Prevara u službi predviđa odgovornost za službeno ili odgovorno lice koje u vršenju službe u nameri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovede u zabludu ovlašćeno lice da izvrši nezakonitu isplatu. U zavisnosti od visine pribavljene koristi, kazna može biti izrečena između šest meseci i 12 godina.

Odavanje službene tajne (jedan od oblika) može da počini službeno lice koje iz koristoljublja neovlašćeno drugom saopšti, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji predstavljaju službenu tajnu ili koje pribavlja takve podatke u nameri da ih preda nepozvanom licu, a propisana kazna je između jedne i osam godina zatvora. Službenom tajnom smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenim na osnovu zakona proglašeni službenom tajnom i čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da

prouzrokuje štetne posledice za službu. S druge strane, ne smatraju se službenom tajnom podaci ili dokumenti koji su upravljani na teške povrede osnovnih prava čoveka, ili na ugrožavanje ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije, kao i podaci ili dokumenti koji za cilj imaju prikrivanje učinjenog krivičnog dela za koje se po zakonu može izreći zatvor od pet godina ili teža kazna. Krivična odgovornost postoji i kada tajnu odaje osoba kojoj je prestalo svojstvo službenog lica.

Osim ovde navednih, u vezi sa korupcijom su i mnoga druga krivična dela, od kojih posebno treba istaći četiri:

Davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem iz člana 156 KZ. Ovo krivično delo ima više oblika. Prvi se sastoji u nuđenju, davanju, obećanju nagrade, poklona ili drugo koristi drugome da na izborima ili referendumu glasa ili ne glasa ili da glasa u korist ili protiv određenog lica odnosno predloga (davanje mita). Drugi oblik je pandan (primanje mita). Teža kazna je propisana kada mito nudi, daje ili obećava član biračkog odobra ili drugo lice koje ima neke dužnosti u vezi sa glasanjem. Kazne zatvora mogu biti do pet godina.

Nenamensko korišćenje budžetskih sredstava iz člana 362a KZ. Ovo krivično delo može da počini odgovorno lice korisnika budžetskih sredstava ili odgovorno lice u organizaciji obaveznog socijalnog osiguranja. Delo se sastoji u stvaranju obaveze ili u odobravanju na teret računa budžeta plaćanja rashoda i izdataka preko iznosa od milion dinara u odnosu na iznos utvrđen budžetom, finansijskim planom ili aktom Vlade kojim se utvrđuje iznos sredstava pozajmice. Propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine.

Krivično delo **Neprijavlivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini** iz člana 72. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Službeni glasnik RS" br. 97/08, 53/10, 66/11-US i 67/13-US) i **neimenovano krivično delo iz člana 38. Zakona o finansiranju političkih aktivnosti** ("Sl. glasnik RS", br. 43/2011 i 123/2014). O ova dva krivična dela biće više reči u nastavku teksta, u sklopu predloga za dopunu Krivičnog zakonika.

Transparentnost Srbija je u više navrata davala predloge kako da se upotpuni krivičnopravni okvir za borbu protiv korupcije. Poslednji put smo to učinili septembra 2012, sa nizom konkretnih amandmana koje smo uputili Ministarstvu pravde.

U vezi sa krivičnim delom **davanja mita** dali smo predlog da se utvrdi krivična odgovornost i za lice koje da ili ponudi mito službenom licu, i za posrednika pri takvom podmićivanju, ukoliko je mito ponuđeno ili dato kako bi se ostvario uticaj na odlučivanje službenog lica u situacijama kada službeno lice nema ni obavezu ni zabranu da učini službenu radnju uopšte ili kada nema obavezu ili zabranu da ta odluči na određeni način.

Na ovaj način bi se rešio sadašnji problem nemogućnosti da se krivično goni za davanje mita lice koje npr. podmiti narodnog poslanika da glasa za određeni zakonski predlog (jer je narodni poslanik slobodan da glasa za ili protiv ili da ne glasa uopšte, pa samim tim mito nije usmereno ni na radnju koju „bi službeno lice moralo izvršiti“, koju „službeno lice ne bi smelo izvršiti“ itd). Osim toga, ova inkriminacija pokriva i druge slučajeve podmićivanja u vezi sa odlučivanjem na osnovu „slobodnog uverenja“, to jest „diskrecionih ovlašćenja“. Drugi primer koji bi se mogao navesti je onaj kada direktor javnog preduzeća, na osnovu svojih ovlašćenja zaključuje ugovore o sponzorstvu sportskih društava na osnovu sopstvene procene opravdanosti zaključivanja takvog ugovora. Ukoliko primi mito da bi zaključio takav ugovor, direktor bi svakako bio odgovoran za krivično delo zloupotrebe službenog položaja. S druge strane, lice koje je ponudilo ili dalo mito direktoru radi zaključenja sponzorskog ugovora u opisanom

slučaju bi moglo da krivično odgovara jedino kao podstrekač. Treći slučaj koji se može navesti je onaj kada je saobraćajni policajac ovlašćen da proceni da li je neko nepoštovanje saobraćajnih propisa imalo dovoljno elemenata za podnošenje prijave za saobraćajni prekršaj ili je dovoljno vozača opomenuti, pa vozač podmićivanjem pokuša da utiče na saobraćajčevu odluku o tome. U svim navedenim situacijama je očigledno reč o podmićivanju, ali se na osnovu važećih odredaba KZ gonjenje ne može preduzeti za krivično delo davanja mita, već samo za zloupotrebu službenog položaja, kao opštije delo iz ove glave Krivičnog zakonika.

Pored toga, predložili smo da se doda i novi, pojačani osnov za oslobođenje od kazne. Sud bi bio obavezan da oslobodi od kazne ponuđača/davaoca mita koji je prijavio krivično delo pre nego što je saznao da je otkriveno, ali samo u slučajevima kada je krivično delo učinjeno na zahtev službenog lica ili nakon što službeno lice nije izvršilo u propisanom roku službenu radnju koju je moralo izvršiti. Ovu izmenu opravdavaju brojni primeri iz prakse u kojima inicijalno nema nikakve kriminalne namere kod lica koje daje mito, već se ona rađa kao posledica osujećenosti prava i nemogućnosti da se zakonsko pravo ostvari na propisani način i u propisanom roku. U mnogim takvim slučajevima, ponuđač/davalac mita je suočen sa izborom – da svoje pravo ostvari/zaštiti čineći krivično delo ili da od ostvarivanja/zaštite prava u potpunosti odustane jer ne postoji uopšte ili ne postoji delotvoran alternativni mehanizam da se pravo zaštititi ili ostvari. Kao primer bi se mogle navesti situacije kada lekar uslovljava vršenje neophodne intervencije davanjem mita, kada ministarstvo ili opštinska uprava u zakonskom roku ne izda građaninu ili privrednom društvu neku dozvolu iako su ispunjeni svi uslovi, kada javno preduzeće ne vrši isplatu po ugovoru za obavljene radove iako je ugovorna obaveza plaćanja dospela a sredstva za isplatu postoje i slično.

U pitanju su, dakle, situacije kada je davanje mita bilo iznuđeno prethodnim nezakonitim ponašanjem službenog lica. Usvajanjem ove promene država bi dala pozitivan signal građanima koji imaju neposredna saznanja o krivičnim delima korupcije koja je iznuđena prethodnim nezakonitim ponašanjem službenog lica da takva krivična dela i počinioce prijave organima gonjenja. Na taj način bi se uticalo i na rešavanje najvećeg problema borbe protiv korupcije u Srbiji – na činjenicu da najveći broj slučajeva davanja mita ne bude nikada prijavljen nadležnim organima.

Ukoliko bi ove dopune bile prihvaćene trebalo bi izmeniti i član 369. – **Primanje mita**, tako što bi posebnim stavom bila propisana odgovornost za primaoca mita u slučajevima kada službeno lice koje traži ili primi poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koje službeno lice može a ne mora da izvrši. Kao primer uporednopravnog rešenja koje pojedina pitanja ovde pomenuta uređuje na sličan način navodimo odredbe „Kazenskog zakonika“ Republike Slovenije. Naime, u ovom zakonu postoji krivična odgovornost za primanje i davanje mita i kada je podmićivanje učinjeno u vezi sa službenom radnjom koje službeno lice „može“ da učini (nema obavezu niti zabranu u pogledu te radnje).

Krivično delo iz aktuelnog člana 72. **Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije**, pod nazivom Neprijavlivanje imovine ili davanje lažnih podataka o imovini je formulisano na sledeći način: „Funkcioner koji ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, u nameri da prikrije podatke o imovini, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.“

Predložili smo da se ovo krivično delo preformuliše na sledeći način:

„Funkcioner i bivši funkcioner koji ne podnese izveštaj o imovini ni nakon isteka zakonskog roka a to je od njega zatražio nadležni organ ili je informacija da nije prijavio imovinu objavljena, kazniće se zatvorom do tri godine.

Kaznom iz stava 1. kazniće se funkcioner i bivši funkcioner koji u izveštaju navede lažni podatak o vrednosti imovine iako je znao ili je morao znati da je podatak lažan.

Kaznom iz stava 1. kazniće se funkcioner i bivši funkcioner koji u izveštaju navede drugi lažni podatak ili ne navede podatak koji je bio dužan da prijavi, ukoliko je reč o podatku koji je bitan radi utvrđivanja postojanja odnosa zavisnosti između funkcionera, odnosno bivšeg funkcionera i povezanih lica ili korišćenja prava koja proističu iz vršenja javne funkcije.

Kaznom iz stava 1. kazniće se funkcioner i bivši funkcioner koji omogući jednom ili više povezanih lica, u smislu zakona kojim se uređuje prijavljivanje imovine javnih funkcionera, da steknu ili drže za njega imovinu vredniju od 300.000 dinara i time lažno prikaže vrednost svoje imovine.

Ako usled radnje iz stava 1., 2. i 4. ovog člana u izveštaju ne bude prikazana imovina čija je vrednost veća od 1.500.000 dinara učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.“

Krivično delo trenutno podrazumeva ne samo umišljaj funkcionera, već i postojanje određene namere da se prikriju podaci o imovini. Takvu nameru nije lako dokazati u sudskom postupku, čak ni kada je očigledno da je funkcioner prekršio zakon. Na primer, funkcioner može tvrditi da neprijavlivanjem neke imovine nije imao nameru da prikrije podatke o imovini, već da je do toga došlo zbog zaboravnosti (to jest, bez ikakve namere), ili da je to učinjeno u nekoj drugoj nameri, a ne u onoj koja je trenutno inkriminisana (na primer, da nije imao nameru da prikrije vrednost imovine već da izrazi protest protiv ove svoje zakonske obaveze) i gotovo da ne postoji način da se objektivno utvrdi da je namera bila baš ona koja se krivično sankcioniše.

Sa druge strane, aktuelna norma je prestroga, jer se ne pravi nikakva razlika u suštinski različitim i nejednako bitnim situacijama u kojima je funkcioner prekršio svoju obavezu. Tako se, na primer, trenutno ne pravi razlika u odnosu na to kakve je prirode lažni podatak (npr. da li je izostavljen podatak o nekoj imovini koju funkcioner poseduje, da li je pogrešno prikazana vrednost te imovine i slično). Nadalje, ako se dokazivanje postojanja bića krivičnog dela veže samo za nameru *da se prikriju podaci o imovini*, u eventualnom krivičnom postupku bi mogli ostati nekažnjeni funkcioneri koji neistinito navedu ime lica kome su dužni ili u odnosu na koga imaju potraživanja, funkcioneri koji ne navedu da koriste službeni stan, podatke o drugim delatnostima i funkcijama koje obavljaju itd. Ti podaci mogu biti i bitniji sa stanovišta ciljeva koji se žele ostvariti Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije nego podaci o imovini. Na primer, sudija koji tačno navede podatak da duguje 100.000 evra, ali lažno navede da je to dug koji ima prema svom rođaku iz Nemačke, a u stvari je reč o dugovanju koje ima prema osumnjičenom trgovcu narkoticima prikriva veoma važan podatak za utvrđivanje odnosa zavisnosti.

Aktuelnom normom nisu obuhvaćeni bivši funkcioneri koji takođe po ovom zakonu imaju dužnost podnošenja izveštaja nakon prestanka javne funkcije, pa nema opravdanog razloga da se amnestiraju od krivične odgovornosti za ovo delo, pogotovo kada se uzmu u obzir odredbe koje propisuju ovlašćenje Agencije u kontroli izveštaja, mogućnost poređenja imovinskog stanja sa početka i kraja mandata i slično.

Nadalje, budući da je nepodnošenje izveštaja već prekršajno sankcionisano odredbama Zakona, trebalo bi napraviti razliku prema tome u kojim situacijama se primenjuje prekršajna a u kojima krivična sankcija. Funkcioner ili bivši funkcioner koji propusti zakonski rok i naknadno dostavi izveštaj treba da odgovara prekršajno, a samo onaj koji to ne učini ni naknadno, treba da ima krivičnu odgovornost.

Na kraju, treba reći da postojećom krivičnopravnom normom ne bi bile obuhvaćene sve situacije u kojima funkcioner podnese izveštaj u kojem navede celokupnu imovinu koja se vodi na njegovo ime ali izostavi podatke o imovini koju po nekom osnovu za njega drže povezana lica za vreme dok je on dužan da podnosi izveštaje o imovini. Usvajanjem predloženog amandamana otklonili bi se svi navedeni nedostaci.

U vezi sa krivičnim delom **davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem** predložili smo bitne dopune. Ovo krivično delo je odavno propisano, ali se za njega ne preduzima gonjenje ili se preduzima u toliko malo slučajeva da se ne iskazuje posebno u statistikama o broju pokrenutih krivičnih postupaka. S druge strane, sumnje u rasprostranjenost ove pojave su u svakom izbornom procesu sve veće, uz pominjanje raznovrsnih modaliteta, od kojih su neki uslovljeni tehnološkim napretkom (npr. snimanje „poželjno zaokruženog“ glasačkog listića mobilnim telefonom). Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja (koje je naručio Program za razvoj UN za Srbiju), sprovedenog na stratifikovanom nacionalnom uzorku tokom juna 2012, na majskim izborima je čak 18% punoletnih građana Srbije bilo u prilici da im neko ponudi poklon ili uslugu kako bi glasali za određenu partiju. Očigledno je da je potrebno i izmenama norme uticati na to da broj prijavljenih slučajeva bude veći, kao i na to da svi mogući oblici neželjenog i opasnog ponašanja budu sankcionisani.

Predložili smo promene koje bi uskladile KZ sa normama koje regulišu izbore (Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o lokalnim izborima), to jest time da činjenicom da se na izborima može glasati za izborne liste, a ne samo za određene kandidate. Predložen je novi stav 3. koji bi omogućio da se krivično gone i kazne ne samo lica koja nude ili daju mito, već i lica koja proveravaju da li su građani glasali onako kako im je rečeno i dogovoreno. Ovde mogu biti u pitanju razne radnje – npr. provera snimaka sa mobilnih telefona, provera da li su svi podmićeni birači pojavili na glasačkim mestima i koristili se svojim biračkim pravom, provera da li je građanin sa kojim je tako dogovoreno, izneo sa birališta prazan glasački listić, nakon što je u kutiju ubacio prethodno popunjeni, provera da li se u glasačkoj kutiji nalazi očekivani broj glasačkih listića označenih unapred dogovorenim bojom ili znakom, ispitivanje građana nakon izbora da li su glasali i da li su glasali u skladu sa prethodnim dogovorom i slično. Najzad, predloženo je da se, kao stimulans za prijavljivanje ovog krivičnog dela omogućiti licu koje je bilo podmićeno da zadrži dobijeni poklon ili korist, osim ako se time krše drugi propisi (npr. ako se poklon ogledao u nezakonitom zasnivanju radnog odnosa) i da bude oslobođeno od kazne. Naime, ako je motiv za primanje mita kod građana bilo koristoljublje, nije realno očekivati da će oni takav slučaj prijaviti ukoliko postoji mogućnost da im data imovinska korist bude oduzeta, pogotovo zato što, sudeći prema svim dostupnim podacima, ovo krivično delo se najčešće vrši u dogovoru sa najsiromašnijim stanovnicima Srbije.

Jedan od predloga za dopunu koji smo dali odnosi se na uvođenje u krivično zakonodavstvo novog krivičnog dela - „**nezakonitog bogaćenja, iz člana 20. Konvencije UN u domaći pravni sistem.** Ta norma bi mogla da glasi:

Član 369a

Posedovanje imovine čije se poreklo ne može objasniti zakonitim i prijavljenim prihodima

Službeno lice i lice koje je imalo svojstvo službenog lica, a koje poseduje imovinu vrednosti veće od 1.500.000 dinara čije sticanje, na zahtev nadležnog organa, ne može da objasni svojim zakonitim i prijavljenim prihodima, kazniće se zatvorom od najmanje godinu dana i novčanom kaznom.

Za delo iz st. 1. neće se kazniti lice koje je imovinu steklo bez svoje volje i znanja. Imovina čije se sticanje ne može objasniti zakonitim i prijavljenim prihodima oduzeće se.

Inače, Konvencija UN protiv korupcije (Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije – Sl. list SCG – Međunarodni ugovori br. 12/2005), koju je i Republika Srbija ratifikovala, kao jedna od odredaba navodi se i sledeća (član 20, Nezakonito bogaćenje): *U zavisnosti od svog ustava i osnovnih načela svog pravnog sistema, svaka država ugovornica razmotriće mogućnost usvajanja zakonskih i drugih mera koje mogu biti potrebne kako bi utvrdila kao krivično delo, kada se počini namerno, nezakonito bogaćenje, odnosno znatno uvećanje imovine javnog funkcionera koje on ne može razumno objasniti s obzirom na njegova zakonita primanja.*

Ako bi predlog koji smo dali bio prihvaćen postojala bi krivična odgovornost ne samo „javnih funkcionera“ (koji se izričito pominju u Konvenciji UN), već i bilo kojeg „službenog lica“ u smislu Krivičnog zakonika. U vezi sa time takođe treba imati u vidu da pojam „javnog funkcionera“ obuhvata i druga lica, na osnovu pojmovnika iz UNCAC, tako da se u mnogome podudara sa pojmom „službenog lica“ u KZ. S obzirom na prirodu ovog krivičnog dela, odgovornost bi postojala i za one koji su ranije imali svojstvo službenog lica (npr. bivši javni funkcioneri).

Da bi postojala krivična odgovornost službeno lice bi trebalo da poseduje, za početak, imovinu koja je veće vrednosti (npr. od 1.500.000 dinara). Zatim, trebalo bi da postoji zahtev nadležnog organa (npr. Poreske uprave, javnog tužilaštva, Agencije za borbu protiv korupcije) da lice ukaže na zakonite izvore prihoda iz kojeg je pribavilo imovinu o kojoj je reč ili o drugom načinu sticanja (npr. nasleđe, poklon, zajam). U nekim situacijama, upućivanju takvog zahteva prethodiće analiza podataka koji su već u posedu državnog organa – npr. uvid u podatke o vlasništvu nad nekretninama i podataka o plaćenom porezu na prihode.

Novina koju bi ova nova inkriminacija donela u Srbiji je značajna za borbu protiv korupcije. Međutim, ona se mora posmatrati u kontekstu već postojećih propisa. Naime, ukoliko bi postojala sumnja da je službeno lice počinilo neko krivično delo iz koristoljublja, onda bi se vodio krivični postupak za to krivično delo. Takođe, ukoliko postoji sumnja da je službeno lice počinilo neko od ozbiljnih krivičnih dela ili neko krivično delo u okviru organizovane kriminalne grupe, ono bi moralo da dokaže zakonitost sticanja imovine, u skladu sa odredbama Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom. Međutim, ukoliko ne postoje sumnja i konkretni dokazi koji ukazuju na to da je službeno lice počinilo tačno određenu kažnjivu radnju, postojali bi razlozi da se ovo, novo krivično delo primeni. Ono bi se, dakle, moglo primeniti u situacijama kada, na primer, ne postoji dokaz da je carinik uzeo mito od određene špediterske kuće kako ne bi naplatio carinu, ali postoji situacija u kojoj taj isti carinik raspolaže imovinom vrednom 300.000 evra iako su mu je ukupna zarada od zasnivanja radnog odnosa bila manja od 100.000 evra, a pri tom nije imao ni drugih zakonitih primanja koja bi tu razliku mogla da objasne, niti prihoda po osnovu nasleđa, poklona i slično.

Norma se odnosi ne samo na zakonite, već i na prijavljene prihode. Da bi se izbegla krivična odgovornost, potrebno je ispuniti oba uslova – i da je prihod bio zakonit i da je bio prijavljen. Neke obaveze prijavljivanja postoje za sve građane, odnosno za sve potencijalne počiniocce ovog krivičnog dela (npr. podnošenje poreskih prijavi). Međutim, postoje i obaveze koje važe samo za javne funkcionere – podnošenje izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera. U situacijama kada službeno lice nije imovinu steklo svojom voljom, niti mu je poznato da je tu imovinu steklo, krivična odgovornost ne bi postojala. Oduzimanju imovine podlegala bi ne samo imovina neobjašnjenog porekla čija vrednost prelazi 1.500.000 dinara, već celokupan njen iznos.

Istom prilikom smo ukazali na još neke moguće pravce razvoja krivičnog zakonodavstva. Tako smo pomenuli **Zajedničke preporuke Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana**. U zajedničkim preporukama ova dva nezavisna državna organa iz jula 2012. godine, sa kojima smo saglasni, između ostalog se od Vlade i Narodne skupštine traži i sledeće⁷: “Kriminalizovati ometanje istrage koju vode nezavisni kontrolni državni organi (Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti). Bilo koje uznemiravanje, pretnja ili drugi pokušaj da se utiče na pritužioaca ili svedoka koji saraduje sa kontrolnim organima treba da bude krivično delo“.

U Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. propisuje se krivično delo (neimenovano). Odredba glasi:

Član 38.

Ko daje, odnosno u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama ovog zakona u nameri da prikrije izvor finansiranja ili iznos prikupljenih sredstava političkog subjekta, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Ako su izvršenjem dela iz stava 1. ovog člana data ili primljena sredstva u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ko izvrši nasilje ili pretilost, dovodi u neravnopravan položaj ili uskrati neko pravo ili na zakonu zasnovani interes fizičkom ili pravnom licu zbog činjenice da je dalo prilog političkom subjektu, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Sredstva iz st. 1. i 2. ovog člana oduzeće se.

Rešenja iz ovog člana su problematična na razne načine. Amandmani radi uključenja ovog krivičnog dela u Krivični zakonik i ispravljanja postojećih problematičnih odredaba bi mogli da budu formulisani na sledeći način:

Nezakonito finansiranje političkog subjekta

Član 156a

⁷ <http://www.poverenik.rs/youktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html>

Ko da ili ko u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno zakonu u vrednosti većoj od petnaest hiljada dinara kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Ko prikrije izvor ili vrednost finansiranja političkog subjekta, dajući političkom subjektu sredstva koja je za tu namenu dobio od drugoga, plaćajući troškove aktivnosti političkog subjekta kao da su sopstveni ili troškovi trećeg lica, primajući naknadu za dobra i usluge pružene političkom subjektu od trećeg lica ili propuštajući da navede podatke o izvoru ili vrednosti finansiranja političkog subjekta u knjigovodstvenoj evidenciji ili izveštaju, u vrednosti većoj od petnaest hiljada dinara, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Ako su izvršenjem dela iz stava 1. i stava 2. ovog člana data, primljena ili prikrivena sredstva u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.

Sredstva iz st. 1. i 2. ovog člana oduzeće se.

Narušavanje prava finansijera političkog subjekta

član 156 b

Ko izvrši nasilje ili pretilje, dovodi u neravnopravan položaj ili uskrati neko pravo ili na zakonu zasnovani interes fizičkom ili pravnom licu zbog činjenice ili ubeđenja da je dalo prilog političkom subjektu ili da je političkom subjektu prodalo robu ili pružilo uslugu kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Prvi stav aktuelnog člana 38. Zakona o finansiranju političkih subjekata sankcioniše lice koje u ime i za račun političkog subjekta pribavi sredstva za finansiranje političkog subjekta protivno odredbama tog zakona u nameri da prikrije izvor finansiranja ili iznos prikupljenih sredstava političkog subjekta. Nedostatak ovog zakonskog rešenja jeste to što je tačno određena namera predviđena kao uslov krivične odgovornosti. Namera za koju se može očekivati da postoji kod nezakonitih davanja je u stvari sasvim drugačija od one koja je inkriminisana – kod donatora da ostvare neki uticaj na donošenje odluka preko političkog subjekta kojem daju prilog, a kod političkog subjekta da prikupi sredstva potrebna za sprovođenje svojih aktivnosti. U oba slučaja, prikrivanje izvora i visine finansiranja je samo način ili sredstvo da se do donacije dođe (npr. zato što određeno lice uopšte ne sme da da prilog na osnovu Zakona, zato što ne sme da da više od zakonskog limita).

Drugi stav aktuelne odredbe propisuje veću kaznu u slučaju da su data ili primljena sredstva preko određenog iznosa. Treći stav aktuelne norme propisuje sankciju za lice koja izvrši nasilje ili pretilje, dovodi u neravnopravan položaj ili uskrati neko pravo ili na zakonu zasnovani interes fizičkom ili pravnom licu zbog činjenice da je dalo prilog političkom subjektu. Ovo rešenje je manjkavo utoliko što predviđa kažnjavanje samo onih lica koja diskriminišu ili prete davaocima priloga. Međutim, u istoj situaciji se mogu naći i lica koja nisu uopšte dala prilog političkom subjektu, već samo postoji ubeđenje o tome kod počinioca krivičnog dela. Takođe, jednako kao i davaoci priloga, ugroženi mogu biti i pružaoci usluga političkim subjektima.

Umesto postojećeg krivičnog dela iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, radi prevazilaženja ovih problema, predložili smo unošenje dva nova člana u Krivični zakonik, u kojem bi trebalo i inače da budu kodifikovana sva krivična dela.

U članu 156a, za koji se predlaže naziv „**Nezakonito finansiranje političkog subjekta**“, predlaže se inkriminacija lica koja daju sredstva za finansiranje političkog subjekta suprotno zakonu u iznosu većem od 15.000 dinara, kao i lica koja u ime i za račun političkog subjekta takvu naknadu prime. U praksi, ova inkriminacija se može odnositi na situacije kada neko umišljajno da ili primi prilog u gotovini preko navedenog iznosa znajući da je takav vid davanja priloga nije dopušten, ako neko da ili primi prilog koji prelazi maksimalnu vrednost davanja od jednog lica znajući da to prelazi zakonski limit, ako neko da prilog iako je svestan da nema pravo da to učini jer spada u krug lica koja ne smeju finansirati političke subjekte itd. Za razliku od aktuelnog krivičnog dela iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, na osnovu ovog predoga ne bi se dokazivalo da je davanje ili primanje sredstava bilo skopčano sa određenom namerom (dovoljan je umišljaj), ali se, s druge strane, postavlja minimalna vrednost datih ili primljenih sredstava koja je osnov da bi uopšte postojala krivična odgovornost. Iznos od 15.000 dinara je postavljen kao granica u tom smislu, po analogiji sa iznosom koji se predviđa kao osnov za razlikovanje između „krađe“ i „sitne krađe“ u Krivičnom zakoniku. Prekršiocima pravila u slučajevima kada je vrednost manja bi mogli da odgovaraju za neki od prekršaja iz Zakona o finansiranju političkih subjekata.

Dok se u st. 1. inkriminiše svesno davanje ili primanje sredstava protivno zakonu, u st. 2. se predlaže inkriminacija raznih oblika prikrivanja izvora ili vrednosti finansiranja političkog subjekta. Izričito se navode četiri oblika takvog prikrivanja. Prvi oblik je davanje političkom subjektu sredstava koja su dobijena od drugoga za tu namenu, odnosno situacije kada jedan potencijalni davalac priloga, koji nema pravo da lično finansijski pomogne politički subjekt (npr. zato što bi na taj način prekoračio zakonsku granicu, zato što spada u krug lica koja ne smeju finansirati političke subjekte ili zato što ne želi da se sazna da je on dao prilog) umesto toga svoja sredstva raspodeli drugim ljudima, koji se potom pojave kao donatori političkog subjekta. Drugi oblik krivičnog dela iz ovog stava predstavlja plaćanje troškova aktivnosti političkog subjekta kao da su sopstveni. Zakon nalaže političkim subjektima da sami plaćaju troškove svojih aktivnosti, sa sopstvenog računa. Izuzetak predstavljaju besplatne usluge, to jest usluge koje neko neposredno pruži političkom subjektu i koje se kao takve evidentiraju među primljenim priložima. Međutim, ovde se predviđa sankcionisanje situacija kada neko lažno prikaže trošak političkog subjekta kao sopstveni ili kao trošak trećeg lica, na primer, kada se osnivaču javnog glasila plaća za emitovanje oglasa političkog subjekta a kod plaćanja se prikazuje kao da je u pitanju emitovanje nekih drugih oglasa. Treći oblik krivičnog dela iz ovog stava predstavlja drugu stranu medalje prethodno opisanog jer predviđa sankcionisanje lica koja pružaju usluge ili dobra političkim subjektima, a zatim prime naknadu za te troškove od trećeg lica (npr. politički subjekt zakupi autobuse za prevoz učesnika mitinga, a zatim taj trošak autotransportnom preduzeću direktno podmiri vlasnik lokalne benzinske pumpe). Četvrti oblik ovog krivičnog dela mogu počinuti odgovorna lica u političkom subjektu koja umišljajno propuste da navedu neki izvor finansiranja političkog subjekta u knjigovodstvene evidencije ili izveštaj, koja navedu netačan izvor finansiranja ili netačan iznos. I u ovom slučaju predviđeno je da krivična odgovornost, za razliku od prekršajne, postoji samo kada je vrednost prikrivenih sredstava preko 15.000 dinara.

U stavu 3. predviđa se teža kazna u slučajevima kada je vrednost datih, primljenih ili prikrivenih sredstava preko 1.500.000 dinara, a u st. 4. je propisano da će se nezakonito pribavljena, data ili prikrivena sredstva oduzeti.

Predlogom člana 156 b, koji je nazvan „Narušavanje prava finansijera političkog subjekta“ propisano je da će se kazniti lica koje izvrši nasilje ili pretilost, dovodi u neravnopravan

položaj ili uskrati neko pravo ili na zakonu zasnovani interes fizičkom ili pravnom licu zbog činjenice ili ubeđenja da je dalo prilog političkom subjektu ili da je političkom subjektu prodalo robu ili pružilo uslugu. Ovom odredbom se otklanjaju nedostaci u postojećem članu 38. st. 3. Zakona o finansiranju političkih subjekata. Naime, predviđa se sankcionisanje lica koja ugrožavaju prava pružalaca usluga i prodavaca roba političkim subjektima, a ne samo prava davalaca priloga. U praksi lica koja pruže neku uslugu političkom subjektu uz tržišnu nadoknadu mogu biti jednako ugrožena kao i lica koja im daju priloge, a i jedna i druga praksa su jednako društveno opasne. Pored toga, predviđa se inkriminacija ne samo u situacijama kada je neko ugrožavao davaoca priloga zbog činjenice da je ovaj dao prilog nekom političkom subjektu, već i u situacijama kada je ugrožavanje bilo motivisano pogrešnim uverenjem počinioca da je takav prilog dat. Bez obzira na to da li je ugrožavanje prava davalaca priloga i pružalaca usluga političkim subjektima zasnovano na želji nameri da se ošteti stvarni ili pretpostavljeni davalac priloga/pružalac usluga, društvena opasnost je jednaka i nema razloga da ovaj oblik ponašanja ne bude sankcionisan na jednak način.

Zakon o zaštiti uzbunjivača⁸ nije propisao krivična dela, niti prekršajne kazne za neke od najtežih oblika kršenja zakona. Očekuje se da bi ovaj nedostatak trebalo da bude rešen kroz dopune Krivičnog zakonika u periodu pre početka primene ovog zakona. Bilo bi primerenije da su te dopune izvršene uporedo sa donošenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača. U ranije izrađenom Modelu Zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača⁹ bila su propisana sledeća krivična dela, od kojih neka mogu biti relevantna i u zakonskom okviru koji je usvojen:

Član 34.

Narušavanje prava uzbunjivača i drugih lica

Ko preduzme akt odmazde, ukoliko nisu ostvarena obeležja drugog težeg krivičnog dela, kazniće se zatvorom do godinu dana.

Ako je akt odmazde doveo do teških posledica za oštećenog, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.

U Zakonu se ne koristi izraz “odmazda”, već štetna radnja, tako da bi trebalo prilagoditi terminologiju pre usvajanja dopuna.

Član 36.

Neovlašćeno otkrivanje identiteta uzbunjivača

Službeno ili odgovorno lice koje neovlašćeno otkrije identitet davaoca obaveštenja o ugrožavanju javnog interesa ili ko neovlašćeno sprovodi radnje u cilju otkrivanja identiteta davaoca obaveštenja o ugrožavanju javnog interesa, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do šest meseci.

U ovom članu bi takođe trebalo izvršiti izmene u skladu sa usvojenom terminologijom (npr. “uzbunjivač” ili “lice koje otkrije informaciju” umesto “davalac obaveštenja o ugrožavanju javnog interesa”).

⁸ “Službeni glasnik RS”, broj 128/14, od 26.11.2014.

⁹ www.poverenik.rs%2Fimages%2Fstories%2Fmodel-zakona%2Fmodel-final.doc

5. Statistički podaci o gonjenju korupcije

Budući da je jedan od problema u vezi sa gonjenjem korupcije nedostatak potpunih i uporedivih podataka o njenom intenzitetu, sve statističke podatke o tome treba uzeti sa rezervom. Razlike se javljaju u statistikama koje vode pojedini organi (različiti način vođenja statistike od strane policije, odnosno javnih tužilaštava i sudova), ali i u pogledu obuhvata krivičnih dela koja se tretiraju u ovim statistikama. Dodatni problem predstavlja to što čak ni one statistike koje se sačinjavaju nisu dostupne javnosti. Često se dešava da građani Srbije statističke podatke o gonjenju korupcije saznaju tek kada se pojave izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije u postupku evropskih integracija. U analizi postupanja u slučajevima korupcije u periodu od 2006. do 2012¹⁰, sačinjen je pregled na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku o osuđenim punoletnim građanima:

Tabela 1: Odnos broja prijava, optuženja i osuda za pojedina koruptivna krivična dela u periodu od 2006 do 2012. godine

| Godina | Faza | Zloupotreba sl. položaja | Trgovina uticajem | Primanje mita | Davanje mita | UKUPNO |
|--------|-----------|--------------------------|-------------------|---------------|--------------|-----------------|
| 2006 | prijava | 2750 | 28 | 97 | 43 | 2918 (100%) |
| | optuženje | 1116 | 1 | 43 | 45 | 1205 (41,3%) |
| | osuda | 606 | - | 38 | 40 | 684 (23,4%) |
| 2007 | prijava | 2675 | 5 | 129 | 109 | 2918 (100%) |
| | optuženje | 950 | 8 | 38 | 36 | 1032 (35,4%) |
| | osuda | 524 | 7 | 31 | 29 | 591 (20,3%) |
| 2008 | prijava | 2661 | 18 | 91 | 102 | 2872 (100%) |
| | optuženje | 966 | 12 | 33 | 35 | 1046 (36,4%) |
| | osuda | 514 | 8 | 23 | 31 | 576 (20,1%) |
| 2009 | prijava | 2523 | 6 | 132 | 85 | 2764 (100%) |
| | optuženje | 929 | 3 | 43 | 45 | 1020 (36,9%) |
| | osuda | 523 | 3 | 32 | 35 | 593 (21,5%) |
| 2010 | prijava | 1868 | 5 | 125 | 37 | 2035 (100%) |
| | optuženje | 503 | 3 | 37 | 28 | 571 (28,1%) |

¹⁰ Navedeno prema SE, 2014. <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/ECCU%20-%20PACS%20-%20serb%20-%2009%20-%202014%20-%20Risk%20Analysis%20report.pdf>

| | | | | | | |
|------|-----------|------|----|----|----|-----------------|
| | osuda | 263 | 2 | 32 | 25 | 322 (15,8%) |
| 2011 | prijava | 2247 | 12 | 96 | 58 | 2413 (100%) |
| | optuženje | 800 | 11 | 49 | 29 | 889 (36,8%) |
| | osuda | 375 | 11 | 25 | 24 | 435 (18,0%) |
| 2012 | prijava | 2110 | 11 | 91 | 66 | 2278 (100%) |
| | optuženje | 1002 | 1 | 74 | 65 | 1142 (50,1%) |
| | osuda | 460 | 1 | 59 | 56 | 576 (25,3%) |

Transparentnost – Srbija je detaljnije analizirala pitanje prijava, gonjenja i osude korupcije u prve dve godine nakon reforme pravosuđa¹¹. U tom periodu, broj krivičnih prijava koje postoje zbog krivičnih dela korupcije uopšte nije bio mali. U dve posmatrane godine do tužilaštva je stiglo gotovo **13.000 takvih prijava**, a u radu su iz ranijih godina imali preko 5000 prijava. Međutim, najveći broj krivičnih prijava ne prođe tu fazu – čak **77,8%, bude odbačeno**. Takođe, ova statistika pokazuje da javna tužilaštva ne mogu da obrade sve krivične prijave za ova dela dinamikom kojom ona pristižu. Za dve posmatrane godine je stiglo oko 13 hiljada krivičnih prijava a u isto vreme, **tužilaštvo** je na ovaj ili onaj način **odlučilo o nešto manje od polovine tog broja – 6290**. To znači da bi eventualno naglo povećanje broja krivičnih prijava, ukoliko ne bi došlo do promene u organizaciji samih tužilaštava ili promena propisa rezultiralo dodatnim smanjenjem efikasnosti. Pri tome treba imati u vidu da tužioci zavise i od postupanja drugih organa – kako u fazi istrage, tako i u fazi suđenja.

Daleko najveći broj krivičnih prijava u ovoj grupi krivičnih dela odnosi se na zloupotrebu službenog položaja, čak 87%, sledećih 11% su prijave za kršenje zakona od strane sudije ili tužioca, a primanje i davanje mita učestvuju sa po 1% u statistici. Treba napomenuti da su krivične prijave za druga koruptivna krivična dela tako malobrojne da se o njima i nije vodila posebna statistika.

Najveći broj krivičnih prijava stiže od policije – čak 59%, sledeći po broju prijava su oštećeni, u 27% slučajeva, drugi državni organi u 8%, a tek u 5% slučajeva reč je o inicijativi samih javnih tužilaštava. Podatak o malom broju krivičnih predmeta koji su pokrenuti na inicijativu samog javnog tužilaštva govori i opterećenosti ovih organa ali se može dovesti u vezu i sa ocenama Evropske komisije o potrebi za proaktivnijim pristupom u otkrivanju i gonjenju korupcije. Međutim, statistika o strukturi podnosilaca krivičnih prijava za korupciju zna da bude i varljiva. Na primer, podaci o tome da se žrtve korupcije često odlučuju da podnesu krivične prijave u stvari nisu tačni. U stvarnosti je reč o tome da više od polovine tih prijava podnose lica koja smatraju da su oštećeni postupanjem sudija i tužilaca (nezadovoljne stranke i njihovi zastupnici). U mnogim takvim slučajevima uopšte nije reč o stvarnoj korupciji već o svojevrsnom pritisku na sud ili nezadovoljstvu postupanjem suda i odlukama koje je možda opravdano, i treba ga

¹¹<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/18022013/Pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije.%20januar%202013%20.pdf>

preispitati na višoj sudskoj instanci ili treba pokrenuti disciplinski postupak zbog lošeg kvaliteta rada, ali ne i krivični zbog korupcije. Kod primanja mita tek svaka osma prijava dolazi od oštećenih.

Izuzetno su zanimljivi podaci koji se odnose na status optuženog. Kada se iz statistike izuzmu „zloupotrebe službenog položaja“ u privatnom sektoru (nekadašnji st. 4. člana 359), stvaran broj optuženih za korupciju se značajno smanjuje i može se svesti na oko 1000 osoba – 955 „službenih lica“ i neke od onih koji pripadaju drugim kategorijama (10 građana optuženih za davanje mita, 28 odgovornih lica u preduzećima koji su optuženi za primanje mita itd.).

Statistika je zabeležila i druge zanimljive podatke. Mera bezbednosti zabrane obavljanja poziva, delatnosti ili dužnosti, kojoj ima mesta i u nekim slučajevima korupcije prvostepeno je izrečena u samo 24 slučaja, od čega 17 otpada na zloupotrebu a 7 na primanje mita. Razni vidovi oduzimanja imovinske koristi su takođe bili prilično retko zastupljeni – u 49 slučajeva zloupotrebe i 3 slučaja davanja mita, mada je ovaj broj u stvarnosti verovatno veći, budući da do oduzimanja može doći i u ranijoj fazi, npr. prilikom otkrivanja primanja i davanja mita.

U uzorku optužnica koje smo detaljnije analizirali, prosečna vrednost nezakonite imovinske koristi ili štete je bila oko 2,5 miliona dinara, dok u jednoj četvrtini slučajeva visina štete ili koristi nije bila jasno izražena. Međutim, ta brojka je varljiva jer je na nju uticalo snažno nekoliko velikih slučajeva sa optužbama koje su vredne milione dinara. U uzorku se ukupno 6 optužnica odnosi štetu ili korist veću od 10 miliona dinara, 18 slučajeva na vrednost između milion i 10 miliona dinara, 25 slučajeva na vrednost između 100 hiljada i milion, 39 slučajeva na vrednost između 10 i 100 hiljada, a 13 slučajeva na podmićivanja manje vrednosti.

Sudovi su u preko 70% slučajeva učinocima zloupotreba službenog položaja izricali uslovnu osudu u periodu 2006-2012, a u ostalim slučajevima kaznu zatvora, uz zanemarljiv procenat izrečene novčane kazne. Imajući u vidu činjenicu da najveći deo od ukupnog broja učinjenih ovih krivičnih dela najverovatnije čine dela kvalifikovana po čl. 359 stav 1 (osnovni oblik) za koji je propisana kazna zatvora od šest meseci do pet godina, ovakva kaznena politika sudova je očekivana.¹² U strukturi izrečenih kazni zatvora dominiraju kazne zatvora u trajanju od preko tri meseca do šest meseci (32,6%), što podrazumeva da je u ovim slučajevima dolazilo do ublažavanja kazne, a odmah zatim dolaze kazne u trajanju od preko 6 meseci do godinu dana (24,5%). Relativno brojne su i kazne u kategoriji "preko jedne do dve godine" (17,6%), dok ostalih ima znatno manje. Kazna je ukupno ublažena u gotovo 50% slučajeva.

Kad je u pitanju krivično delo primanja mita (član 367. KZ) procenat izrečenih uslovnih osuda se kreće negde oko 20%, dok su u ostalim slučajevima izricane kazne zatvora (zanemarljiv je broj slučajeva oslobođenja od kazne). Preovlađuju kazne u trajanju od od 3 do 6 i od 6 do 12 meseci koje zajedno čine oko 75% izrečenih kazni zatvora za ovo krivično delo. Kaznena politika sudova za ovo krivično delo je bila relativno blaga, ali to ujedno može da bude pokazatelj da sudovi kaznenu politiku zakonodavca vide kao prestrogu¹³. U odnosu na krivično delo davanja mita nije pouzdano izvoditi zaključke o ujednačenosti kaznene politike zbog malog broja osuda¹⁴. Nedavno objavljeni podaci¹⁵ za 2013. godinu pokazuju sledeću sliku:

¹² Navedeno prema: SE, 2014.

¹³ Isto.

¹⁴ Isto.

¹⁵ http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/44/68/SK12_191_srb-punoletni-2013.pdf

- Za krivično delo davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem je podneto samo 6 krivičnih prijava, dve prijave su odbačene, u dva slučaja su podnete optužnice, a u dva su počinioci nepoznati.
- Za zloupotrebu u vezi sa javnom nabavkom podneto je ukupno 11 krivičnih prijava, od čega je pet odbačeno. U dva slučaja je, nakon sprovedene istrage, podignut optužni akt.
- Za zloupotrebu položaja odgovornog lica podneto je 542 krivičnih prijava, od čega je 41 odbačena, a podneto je 420 optužnih akata.
- Za zloupotrebu službenog položaja prijavljeno je ukupno 1388 lica, a 257 takvih prijava je odbačeno. Protiv 621 lica je podnet optužni akt.
- Kod krivičnog dela kršenja zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika, podneto je 487 krivičnih prijava, a 175 je odbačeno. Usledilo je, međutim, samo 27 optužnih akata.
- Nenamensko korišćenje budžetskih sredstava je bilo navedeno u svega šest krivičnih prijava, od kojih je jedna odbačena. Podignuta su četiri optužna akta.
- Slično tome, i trgovina uticaja je gotovo nepoznata – svega 11 krivičnih prijava (od čega tri odbačene) i pet optužnih akata.
- Za primanje i za davanje mita broj prijavljenih slučajeve je identičan – po 61. Odbačeno je 13 prijava protiv primalaca i 18 protiv primalaca mita, a pokrenuto je 38, odnosno 36 postupaka.
- Za krivična dela koja su propisana posebnim zakonima se ne prikazuju odvojeno podaci, već samo zbirno, tako da se ne može zaključiti koliko je bilo slučajeva prijavljivanja i gonjenja krivičnih dela koja su propisana u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti i Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije.

6. Struktura sistema represivnih organa

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

Tužilaštvo u Srbiji organizovano hijerarhijski, na čelu sa Republičkim javnim tužiocem i po svojoj organizaciji sledi organizacionu strukturu sudova. Tužioci imaju zamenike. Zamenik javnog tužioca dužan je da izvrši sve radnje koje mu javni tužilac poveri, a može i da bez posebnog ovlašćenja da preduzme svaku radnju na koju je tužilac ovlašćen. Postoji tužilaštvo posebne nadležnosti - Tužilaštvo za organizovani kriminal, u čijoj su nadležnosti i dela u vezi sa korupcijom. Sistematizacijom radnih mesta predviđeno je da u ovom tužilaštvu radi 25 zamenika. Tužioca za organizovani kriminal bira Skupština Srbije na period od 6 godina, a zamenike Državno veće tužilaca. U Republičkom javnom tužilaštvu je formirano Odeljenje za borbu protiv korupcije čija je nadležnost koordiniranje rada svih podređenih javnih tužilaštava prilikom procesuiranja ove vrste krivičnih dela. U njemu su angažovana tri zamenika republičkog tužioca. U sva četiri Apelaciona javna tužilaštva u Republici Srbiji postoji po jedan zamenik javnog tužioca koji posebno prati ovu vrstu krivičnih dela.

Tužilaštvo za organizovani kriminal nadležno je za postupanje u slučajevima korupcije u koje su uključeni pojedini javni funkcioneri. Nadležnost se prostire na krivična dela protiv službene dužnosti, kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca. Ovakvom definicijom izostavljeni su neki od najviših javnih funkcionera – narodni poslanici i predsednik Srbije, kao i neki od funkcionera sa značajnim nadležnostima na drugim nivoima vlasti (npr. nosioci izvršnih ovlašćenja u APV i gradovima).

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

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

7. Gonjenje korupcije

Izmenama Zakonika o krivičnom postupku iz 2009. godine omogućena je primena specijalnih tehnika i mera i za krivična dela korupcije koja nisu u okviru organizovanog kriminala. Specijalne tehnike se tako primenjuju i u slučajevima sa "običnim" osumnjičenima. S obzirom na to da ne postoji obaveza da se osumnjičeni obavesti da su njegove komunikacije nadzirane, u slučajevima kada istraga sa upotrebom specijalnih tehnika nije rezultirala optužnicom, odnosno materijal nije korišten u krivičnom postupku, u javnosti je stvoren utisak da se te mere koriste mnogo više nego što je to realnost.

Zakonik propisuje "Posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela" i posebna pravila postupka za takva krivična dela. U Upravi kriminalističke policije, primenu mera sprovode policijski službenici Službe za specijalne istražne metode, u Policijskoj upravi za grad Beograd policijski službenici Odeljenja za elektronski nadzor, a u pojedinim područnim policijskim upravama na teritoriji Srbije policijski službenici Odseka za primenu mera u okviru Odeljenja kriminalističke policije.

Mere uključuju nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima i optička snimanja lica, pružanje simulovanih poslovnih usluga i sklapanje simulovanih pravnih poslova, automatsko računarsko pretraživanje ličnih i drugih sa njima povezanih podataka i njihovu elektronsku obradu i angažovanje prikrivenog islednika. Posebne dokazne radnje mogu se odrediti prema licu za koje postoje osnovi sumnje da je učinilo neko od krivičnih dela iz člana 162. Zakonika, a na drugi način se ne mogu prikupiti dokazi za krivično gonjenje ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano. Posebne dokazne radnje se izuzetno mogu odrediti i prema licu za koje postoje osnovi sumnje da priprema neko od tih krivičnih dela, a okolnosti slučaja ukazuju da se na drugi način krivično delo ne bi moglo otkriti, sprečiti ili dokazati ili bi to izazvalo nesrazmerne teškoće ili veliku opasnost. Prilikom odlučivanja o određivanju i trajanju posebnih dokaznih radnji organ postupka će posebno ceniti da li bi se isti rezultat mogao postići na način kojim se manje ograničavaju prava građana.

Ako javni tužilac ne pokrene krivični postupak u roku od šest meseci od dana kada se upoznao sa materijalom prikupljenim korišćenjem posebnih dokaznih radnji ili ako izjavi da ga neće koristiti u postupku, odnosno da protiv osumnjičenog neće zahtevati vođenje postupka, sudija za prethodni postupak će doneti rešenje o uništenju prikupljenog materijala. Materijal se uništava pod nadzorom sudije za prethodni postupak koji o tome sastavlja zapisnik. Ako je pri preduzimanju posebnih dokaznih radnji postupljeno suprotno odredbama Zakonika ili naredbi organa postupka, na prikupljenim podacima se ne može zasnivati sudska odluka. Ako je preduzimanjem posebnih dokaznih radnji prikupljen materijal o krivičnom delu ili učinocu koji nije bio obuhvaćen odlukom o određivanju posebnih dokaznih radnji, takav materijal se može koristiti u postupku samo ako se odnosi na neko od krivičnih dela iz člana 162. Zakonika.

Predlog za određivanje posebnih dokaznih radnji i odluka o predlogu beleže se u posebnom upisniku i čuvaju se zajedno sa materijalom o sprovođenju posebnih dokaznih radnji u posebnom omotu spisa sa naznakom "posebne dokazne radnje" i oznakom stepena tajnosti, u skladu sa propisima koji uređuju tajne podatke.

Tajni nadzor i snimanje komunikacije odnosi se na komunikaciju koja se obavlja putem telefona ili drugih tehničkih sredstava ili nadzor elektronske ili druge adrese osumnjičenog i zaplenu pisama i drugih pošiljki. Određuje ga sudija za prethodni postupak obrazloženom naredbom.

Tajni nadzor komunikacije može trajati tri meseca, a zbog neophodnosti daljeg prikupljanja dokaza se može produžiti najviše za tri meseca.

Naredbu izvršava policija, Bezbednosno-informativna agencija ili Vojnobezbednosna agencija. O sprovođenju tajnog nadzora komunikacije sačinjavaju se dnevni izveštaji koji se zajedno sa prikupljenim snimcima komunikacije, pismima i drugim pošiljkama koje su upućene osumnjičenom ili koje on šalje dostavljaju sudiji za prethodni postupak i javnom tužiocu na njihov zahtev. Poštanska, telegrafska i druga preduzeća, društva i lica registrovana za prenošenje informacija dužna su da državnom organu koji izvršava naredbu, omoguće sprovođenje nadzora i snimanja komunikacije i da, uz potvrdu prijema, predaju pisma i druge pošiljke. Ako u toku sprovođenja tajnog nadzora komunikacije dođe do saznanja da osumnjičeni koristi drugi telefonski broj ili adresu, državni organ će proširiti tajni nadzor komunikacije i na taj telefonski broj ili adresu i o tome će odmah obavestiti javnog tužioca. O predlogu za proširenje odlučuje sudija za prethodni postupak u roku od 48 časova od prijema predloga i o tome sastavlja belešku u zapisniku.

Po završetku tajnog nadzora komunikacije organ dostavlja sudiji za prethodni postupak prikupljeni materijal i poseban izveštaj koji sadrži: vreme početka i završetka nadzora, podatke o službenom licu koje je nadzor sprovelo, opis tehničkih sredstava koja su primenjena, broj i raspoložive podatke o licima obuhvaćenim nadzorom i ocenu o svrsishodnosti i rezultatima primene nadzora.

Tajno praćenje i snimanje osumnjičenog se može odrediti radi: 1) otkrivanja kontakata ili komunikacije osumnjičenog na javnim mestima i mestima na kojima je pristup ograničen ili u prostorijama, osim u stanu; 2) utvrđivanja istovetnosti lica ili lociranja lica ili stvari. Mesta ili prostorije, odnosno prevozna sredstava drugih lica mogu biti predmet tajnog nadzora i snimanja samo ako je verovatno da će osumnjičeni tu biti prisutan ili da koristi ta prevozna sredstva.

Sud može odrediti, na obrazloženi predlog javnog tužioca *simulovanu kupovinu, prodaju ili pružanje poslovnih usluga* ili *simulovano davanje ili primanje mita*. Ovlašćeno lice koje zaključuje simulovani posao ne čini krivično delo ako je radnja koju preduzima krivičnim zakonom predviđena kao radnja krivičnog dela. Međutim, zabranjeno je i kažnjivo da to lice podstrekava drugog na izvršenje krivičnog dela. Po zaključenju simulovanih poslova državni organ koji izvršava naredbu dostavlja sudiji za prethodni postupak celokupnu dokumentaciju o preduzetoj posebnoj dokaznoj radnji, dokaze i poseban izveštaj koji sadrži vreme zaključenja simulovanih poslova, podatke o licu koje je simulovane poslove zaključilo osim ako je to učinio prikriveni islednik, opis tehničkih sredstava koja su primenjena, broj i raspoložive podatke o licima uključenim u zaključenje simulovanih poslova.

Računarsko pretraživanje podataka obuhvata računarsko pretraživanje već obrađenih ličnih i drugih podataka i njihovo poređenje sa podacima koji se odnose na osumnjičenog i krivično delo.

Kontrolisana isporuka podrazumeva ovlašćenje Republičkog ili javnog tužioca posebne nadležnosti da radi prikupljanja dokaza za postupak i otkrivanja osumnjičenih odredi kontrolisanu isporuku kojom se dozvoljava da, uz znanje i pod nadzorom nadležnih organa, nezakonite ili sumnjive pošiljke budu isporučene u okviru teritorije Republike Srbije, uđu, pređu ili izađu sa teritorije države.

Na obrazloženi predlog javnog tužioca sud može odrediti *angažovanje prikrivenog islednika* ako se korišćenjem drugih posebnih dokaznih radnji ne mogu prikupiti dokazi za krivično gonjenje ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano. U naredbi može biti određeno da prikriveni islednik može upotrebiti tehnička sredstva za fotografisanje ili tonsko, optičko ili elektronsko snimanje. Angažovanje prikrivenog islednika traje koliko je potrebno da se prikupe dokazi, a najduže godinu dana. Može se posebnom odlukom produžiti još šest meseci. Radi zaštite identiteta prikrivenog islednika, nadležni organi mogu izmeniti podatke u bazama podataka i izdati lične isprave sa izmenjenim podacima. Zabranjeno je i kažnjivo da prikriveni islednik podstrekava na izvršenje krivičnog dela.

Prikriveni islednik u toku angažovanja podnosi periodične izveštaje svom neposrednom starešini. Po završetku angažovanja prikrivenog islednika starešina dostavlja sudiji za prethodni postupak dokaze i izveštaj koji sadrži vreme početka i završetka angažovanja prikrivenog islednika, šifru ili pseudonim prikrivenog islednika, opis primenjenih postupaka i tehničkih sredstava, podatke o licima obuhvaćenim posebnom dokaznom radnjom i opis postignutih rezultata. Sudija za prethodni postupak će materijal i izveštaj dostaviti javnom tužiocu.

Prikriveni islednik se pod šifrom ili pseudonimom može izuzetno ispitati u krivičnom postupku kao svedok. Ispitivanje će se obaviti tako da se strankama i braniocu ne otkrije istovetnost prikrivenog islednika. Prikriveni islednik se poziva preko starešine, koji neposredno pre ispitivanja svojom izjavom pred sudom potvrđuje istovetnost prikrivenog islednika. Podaci o istovetnosti prikrivenog islednika koji se ispituje kao svedok predstavljaju tajne podatke. Sudska odluka se ne može zasnivati isključivo ili u odlučujućoj meri na iskazu prikrivenog islednika.

8. Medijsko praćenje korupcije

Slučajevi korupcije u medijima

Prilikom razmatranja izveštavanja medija o slučajevima korupcije, odnosno o sumnjama na slučajeve korupcije i reagovanju nadležnih organa u lancu policija-tužilaštvo - sudstvo, treba imati u vidu specifičan položaj i ulogu medija u Srbiji poslednjih godina.

Proteklih godina svi relevantni izveštaji o stanju u medijima (Transparentnost – Srbija, Procena sistema društvenog integriteta, 2011¹⁶, izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije¹⁷, procene predsednika najznačajnijih udruženja novinara) slažu se u oceni da istraživačko novinarstvo u Srbiji nije razvijeno, da postoji cenzura i visok nivo autocenzure. Na pojavu dirigovanog curenja informacija iz istražnih ili predistražnih postupaka u probrane medije ukazuje se čak i u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije na putu evropskih integracija, kao i u izveštaju sa skrininga za poglavlje 23 pretpristupnih pregovora.

Stoga, ne čudi činjenica da se u medijima u Srbiji može naći izuzetno mali broj slučajeva korupcije koji su istraživačkim radom otkrili sami mediji, odnosno novinari, bilo da su dospeli do dokumenata koji ukazuju na sumnjive slučajeve, bilo da su preneli navode osoba koje su svedoci korupcije, žrtve ili učesnici u koruptivnom lancu.

U ukupnom obimu, o korupciji se dosta objavljuje. Prema istraživanju NVO Birodi, u novembru i decembru 2013. godine je na teme u vezi sa korupcijom bilo objavljeno 240 priloga kod najvećih TV emitera, dok je u dnevnim novinama broj tekstova bio 934.¹⁸ Ovo istraživanje je pokazalo da su u priložima i tekstovima najpozitivnije bili predstavljeni Vlada Srbije i SNS, kao stožerna stranka vlasti, a u značajno manjoj meri antikorupcijska tela i uzbunjivači, odnosno žrtve korupcije. Negativno predstavljanje je najviše bilo izraženo kod javnog sektora (privrede i javnih ustanova), privatnih preduzeća, osumnjičenih i optuženih za korupciju, lokalnih nivoa vlasti, posebno u Beogradu, i Demokratske stranke kao stranke čiji je predsednik bio gradonačelnik Beograda.

Slučajevi koji se pojavljuju u medijima mogu se podeliti na nekoliko kategorija:

- **novootkriveni slučajevi, odnosno iznete sumnje na korupciju, koji su zasnovani na dokumentima** – ovakvi primeri su najređi, uglavnom se mogu pronaći u tekstovima ili emisijama specijalizovanih redakcija, kao što su CINS (Centar za istraživačko novinarstvo)¹⁹, Insajder²⁰, i na portalu Pištaljka²¹. U takvim slučajevima dešava se da prođe više godina (što obično znači promenu vlasti i „klime“) pre objavljivanja informacija o pokrenutim istragama i podignutim optužnicama. Naravno, i u takvim slučajevima reakcija ponekada u potpunosti izostane.

¹⁶<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/publikacije/PROCENA%20SISTEMA%20DRUSTVE%20NOG%20INTEGRITETA%20U%20SRBIJI%20-%20Izvestaj%202011%20strana%20po%20strana.pdf>

¹⁷<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/mediji/IZVESTAJ%200%20MEDIJIMA,%20PRECISCENA%20VERZIJA.pdf>

¹⁸<http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2014/01/BIRODI-III-izvestaj-mediji2.pdf>

¹⁹<http://www.cins.rs/srpski>

²⁰<http://www.b92.net/insajder/>

²¹<http://pistaljka.rs/>

- **novootkriveni slučajevi, odnosno iznete sumnje na korupciju, zasnovani na svedočenjima ili tvrdnjama drugih osoba** – ni ovakvi primeri nisu česti u medijima. Uglavnom je reč o prenošenju navoda uzbunjivača, izveštaja nezavisnih državnih organa, Saveta za borbu protiv korupcije, tvrdnji sindikata, nevladinih organizacija ili oštećenih radnika, političara iz „suprotnog tabora“, bivših „insajdera“ itd. Period reagovanja (ili nereagovanja) je sličan kao i u prvom slučaju.

- **slučajevi, odnosno iznete sumnje na korupciju, zasnovani na saznanjima iz istraga** – Ovo je veoma čest slučaj. Mediji saznaju da policija (ili ređe, neki drugi organ) istražuje neki slučaj, da se „sprema hapšenje“, prenose se detalji iz istrage ili predistražnog postupka. U velikom broju slučajeva (ali ne u svim) zaista se u to vreme ili uskoro potom pokaže da se najavljena aktivnost organa gonjenja zaista dogodila.

- **saopštenja policije, tužilaštva, sudova** – „Omiljeni“ način izveštavanja većine medija. Prenose se saopštenja nadležnih organa, ne iskazuje se interesovanje da se slučajevi isprate do kraja. Stoga se često dešava da drastično opada interesovanje medija za praćenje celog lanca – od hapšenja, podizanja optužnice, preko početka suđenja do presude.

Imajući sve navedeno u vidu, izvođenje bilo kakve statistike o postupanju državnih organa na osnovu informacija koje su objavljene u medijima o mogućoj korupciji bilo bi nezahvalan posao i sigurno ne bi pokazalo pravu sliku stvari. Tako bi se moglo dogoditi da se kao slučajevi korupcije koji su nakon medijskog izveštavanja razrešeni tumače i oni koji su svesno „pušteni u medije“ upravo zato što se neka istraga ili pokretanje optužnice planira. S druge strane, i tekstovi u kojima se tema moguće korupcije tretira na ozbiljan način, uglavnom ne sadrže dokaze o tome da je do korupcije zaista i došlo, već samo manje ili više potkrepljene sumnje i tvrdnje u to da su prekršene procedure ili da je nastala šteta.

Kao primeri medijskog izveštavanja – slučajevi moguće korupcije na koje ukazuje istraživačko novinarstvo se tako mogu navesti prilozi „Insajdera“ pod nazivom Kupoprodaja zdravlja²², „Patriotska pljačka“²³, ili tekstovi CINS „Precizna mehanika, sporna privatizacija“²⁴ i „Privatizacija Rubina“²⁵

²² Pitanja su bila fokusirana na temu - kako je moguće da su za veliku aferu u vezi sa nabavkom vakcina u doba pandemije gripa osumnjičene samo tri osobe (prema saznanjima novinara bilo je osumnjičeno 14 osoba iz državnih organa). Emisija je emitovana krajem 2011. Ubrzo posle emitovanja, uhapšena i optužena još jedna osoba. Suđenje je odlagano nekoliko puta. Poslednja vest koju smo pronašli jeste da je nastavak zakazan za 24. jun 2014.

²³ Serijal iz 2012. se bavio zloupotrebama sa novcem iz budžeta Srbije koji je namenjen finansiranju organa vlasti i pojedinaca na području Kosova i Metohije. Ovim pitanjima se zatim bavio i anketni odbor Narodne Skupštine, ali izveštaj tog odbora nije razmatran. U julu 2014, kada su novinari Insajdera završavali istraživanje o novim zloupotrebama na KiM, u Tužilaštvu za organizovani kriminal im je rečeno da je istraga u toku. Početkom septembra, Tužilaštvo je saopštilo da je istragu o ovim zloupotrebama pokrenulo 25. avgusta 2014. godine, dakle, oko dve godine nakon što su sumnje i pojedini dokazi o tim zloupotrebama objavljeni u televizijskom serijalu.

²⁴ Kako se navodi u tekstu od 21. jula 2014, problematična privatizacija omogućila je Toplici Spasojeviću i njegovom partneru da postanu vlasnici zgrade na atraktivnoj lokaciji. Pominju se i njihove čvrste veze sa Miroslavom Miškovićem, ali da ni to nije bilo dovoljno da se na ovom poslu na kraju ostvari profit. Sindikat radnika IPM-a je u julu 2013. godine podneo više krivičnih prijava. Još se čeka da Uprava kriminalističke policije pošalje izveštaj koji je tražilo Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu.

²⁵ U tekstu od 14. aprila 2014, govori se o tome da je kompanija „Invej“, koja je privatizovala poznatu fabriku pića „Rubin“, godinama grubo kršila privatizacioni ugovor, ali da Agencija za privatizaciju, koja je bila obaveštena o tome, nije pokretala mere iz svoje nadležnosti zbog tog kršenja. Nema podataka o istrazi.

9. Slučajevi korupcije

U nedavno promovisanoj Studiji Saveta Evrope²⁶ obrađeno je i nekoliko slučajeva krivičnog progona korupcije koji su okončani pravosnažnim presudama. Iz tog dokumenta prenosimo zaključke do kojih su došli autori ove studije:

Zajednička karakteristika svih analiziranih slučajeva jeste da su gotovo svi postupci dugo trajali, što izaziva dvostruko negativne posledice. Sa jedne strane, u slučaju osuđujućih presuda, izostaju željeni efekti generalne, pa i specijalne prevencije takve zakasnele osude. Sa druge strane, kada se postupak okončava oslobađajućom presudom, okrivljeni je u nepovoljnom položaju da godinama iščekuje pravosnažnu sudsku presudu u uslovima u kojima, po pravilu, ostaje bez posla ili je pod suspenzijom na radnom mestu, jer je osumnjičen za izvršenje krivičnog dela u vezi sa poslom koji je obavljao. Prema tome, u svakom slučaju „pravda“ je bila relativno spora, naročito ako se računa vreme od trenutka izvršenja krivičnog dela pa do trenutka pravosnažnosti presude. Ovo se naročito odnosi na slučajeve zloupotrebe službenog položaja (kada se sudi za dela u tzv. produženom trajanju). Krivični postupci koji su se vodili za ta krivična dela trajali su još i duže od postupaka za krivična dela klasičnog davanja i primanja mita, jednostavno zato što kod običnog podmićivanja nije potrebno radi dokazivanja radnje izvršenja sprovesti neko ekonomsko – finansijsko veštačenje, do čega obično dolazi u postupcima koji se vode za zloupotrebe službenog položaja. Postupci su često bili nepotrebno dugi i zbog toga što je u njima bivalo mnogo optuženih saučesnika. Takve postupke sa većim brojem optuženih saučesnika, znatno je lakše odugovlačiti, što se dešava u sudskoj praksi (iako nije zapaženo pri ovoj analizi sudskih predmeta).

Efikasnosti krivičnih postupaka bi moglo da doprinese ako bi se razvila praksa da tužioc, kada je to moguće, insistiraju na razdvajanju postupka, a ne na njegovom spajanju. Moglo bi se možda reći da je bolje, brže, efikasnije, jednostavnije imati pet postupaka sa jednim okrivljenim, nego jedan postupak sa pet okrivljenih. Može se pretpostaviti da na trajanje sudskih postupaka utiču i drugi „klasični“ problemi srpskog pravosuđa: neodazivanje svedoka (i optuženih) na pozive suda, odugovlačenje veštaka da pristupi sudu, jer mu nije plaćeno za dati nalaz i mišljenje i drugi slični problemi, koji se sa većim brojem okrivljenih u jednom postupku, samo dodatno usložnjavaju i dovode do još većeg odugovlačenja postupka.

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja, koje je relativno često prisutno u sudskoj praksi, ipak nije tipično, „klasično“ krivično delo korupcije. Navedeni primeri pokazuju da se pravna kvalifikacija zloupotrebe službenog položaja koristi umesto drugih krivičnih dela prevare, pronevere ili nekog drugog oblika finansijskih malverzacija. Okolnost da se preduzima u službi čini da se zloupotreba službenog položaja često povezuje sa korupcijom, ali to nije dovoljno: primeri pokazuju da su objektivna obeležja radnje izvršenja i posledice tog krivičnog dela tako predviđene da je teško zamisliti situaciju koja se ne bi mogla podvesti pod krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Zato se to krivično delo ne može smatrati „klasičnim“ krivičnim delom korupcije u onoj meri i na onaj način na koji to jeste primanje i davanje mita. Takođe, stiče se utisak da je tužiocima često jednostavnije da

²⁶ Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS) www.coe.int/pacs, Tehnički dokument, Analiza rizika u cilju procene regulatornih i organizacionih prepreka efikasnim istragama i postupcima u krivičnim delima korupcije.

operišu jednom ovakvom, „krovnom“ formulacijom – inkriminacijom, a da ne ulaze u svakom konkretnom slučaju u minuciozne analize da li se konkretno radi o prevari ili nekom drugom sličnom krivičnom delu.

Preispitivanje kaznene politike prvostepenih sudova se u posmatranim slučajevima okončanim osuđujućim presudama odvijalo gotovo na identičan način. Prvostepeni sud je izricao određenu kaznu, koja nije bila posebno stroga, koja je bila negde bliže minimuma, ali je u postupku po žalbi, nadležni sud bivao još blaži. Sve u svemu, drugostepeni sud u obrazloženju svoje odluke naglašava da je „prvostepeni sud pravilno utvrdio postojanje olakšavajućih okolnosti na strani okrivljenog, ali da utvrđenim olakšavajućim okolnostima nije dat odgovarajući značaj koji one imaju,“ te se tada kazna još više ublažava. Obrnuto se nije događalo: da prvostepeni sud bude blaži, a da onda u drugom stepenu bude izrečena nešto stroža kazna. Ostaje da podsetimo na neujednačenost kaznene politike sudova u dva ista krivična dela učinjena pod različitim okolnostima: jedan policajac koji je zbog primanja mita od 100 evra osuđen na dve godine zatvora, a na drugoj strani devizni inspektor koji je zbog mita od 35.000 maraka koje je zahtevao, odnosno 5.000 maraka koje je de facto primio, osuđen na 10 meseci „kućnog zatvora“.

Krivična dela klasičnog podmićivanja - davanje i primanje mita su se najčešće otkrivala i dokazivala uz pomoć „obeleženih novčanica“. Bez toga, korupciju je gotovo nemoguće otkriti i dokazati. Kada nije bilo „obeleženih novčanica“, dolazilo je do oslobađajućih presuda i obrnuto - kada je bilo „obeleženih novčanica“, nije bilo oslobađajućih presuda. To govori o značaju tzv. simulovanih pravnih poslova, kao vrlo važnoj posebnoj dokaznoj radnji za dokazivanje podmićivanja. Efikasnost primene te radnje bila bi razlog da se preporuči njena primena u nešto široj meri i obimu (i kada se simuluje primanje mita).

Svaki od pomenutih i analiziranih slučajeva primanja mita, naročito onih koji su okončani osuđujućom presudom, bili su otkriveni tako što je građanin od koga je tražen mito, otišao u policiju, to prijavio i onda je organizovana čitava akcija sa obeleženim novčanicama. Bez toga, sudeći bar po ovim slučajevima, praktično je nemoguće dokazati korupciju. To takođe pokazuje da za borbu protiv korupcije nisu dovoljne samo odgovarajuće zakonske odredbe - potrebno je da i kod najvećeg broja građana bude razvijena svest o štetnosti korupcije, kao i da u korupciji ne treba učestvovati, nego je treba prijavljivati nadležnima. Bez te iskrene i adekvatne saradnje građana i policije svaka borba protiv korupcije završava se na nivou „rekla – kazala“ priče i tek sporadičnih prijava pojedinačnih slučajeva kada neko traži mito. Ali, to je možda nešto što je i najteži deo posla u borbi protiv korupcije - promeniti svest i navike, te kod građana razviti odgovarajući osećaj da ne prihvataju korupciju, već da je prijavljuju.

Paradigmatičan slučaj „Drumske mafije“

Od formiranja Tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i „specijalnog suda“ (odnosno posebnog odeljenja beogradskog okružnog suda) 2003, pa do 2009, bilo je doneto pedeset presuda u slučajevima organizovanih kriminalnih grupa. Kako bi ove rezultate predstavili većim, političari i mediji koji su ih sledili su ove kriminalne grupe nazivali

„mafijama“,²⁷ iako to često nije bilo primereno. U jednom slučaju se ipak čini da bi ovaj naziv mogao da bude zaslužen, po obimu i nivou organizovanosti učesnika u kriminalnom poduhvatu. U slučaju tzv. „drumske mafije“ bilo je optuženo ukupno 53 osobe, i to za štetu nanetu javnom preduzeću „Putevi Srbije“ u iznosu od 6,5 miliona evra. Novembra 2009. je u ovom procesu prvostepeno osuđena 41 osoba, na ukupno 131 godinu i deset meseci zatvora. Oni su osuđeni za zadržavanje dela novca koji je prikupljen od putarine na autoputu Beograd-Niš. Tri optužena su počinila samoubistvo tokom procesa.²⁸

U javnom diskursu Srbije nisu retke situacije u kojima se sumnja da su optuženi i osuđeni za korupciju jedva nešto više od „žrtvenih jaraca“, budući da do korupcije na visokom nivou teško može doći bez makar „prećutnog odobrenja“ sa nekog političkog nivoa odlučivanja. Međutim, gotovo da nema situacija u kojima se takav zaključak može pročitati i iz sudskih presuda, kao što je ovde slučaj: „Sud smatra da Jovetić i Đorđević nisu pravi organizatori grupe i da su pravi organizatori, na žalost, ostali nepoznati. Imamo dokaza ... da su i neki drugi ljudi krivi ... ostaje nepoznato ko je bio organizator „iz Beograda“ koji je dobijao 40 posto novca“.²⁹

Presuda beogradskog Apelacionog suda od 18. novembra 2011³⁰ značajno je promenila prvostepenu presudu. Naime, usled nastupanja zastarelosti za pojedina krivična dela pojedini učesnici su oslobođeni dela odgovornosti. Kao rezultat, zbir izrečenih zatvorskih kazni je na kraju bio 116 godina i dva meseca. Osuđeni su takođe obavezani da solidarno plate JP „Putevi Srbije“ 85,7 miliona dinara. Za ostatak sume, JP „Putevi Srbije“ su upućeni na parnicu, jer nije bilo dovoljno dokaza da se o tim pitanjima odluči u krivičnom postupku.

Sud je utvrdio da je Milan Jovetić, kontrolor u Odseku unutrašnje kontrole Odeljenja za naplatu putarine, zajedno sa nekoliko nepoznatih osoba, u 2004. godini organizovao kriminalnu grupu u Beogradu i Nišu. Članovi te kriminalne grupe postali su i zaposleni u pojedinim delovima ovog preduzeća (naročito zaposleni na poslovima naplate). Organizatori su za sebe zadržavali 40% nelegalnih prihoda, a zaposleni na naplatnim stanicama ostatak iznosa. Jednu četvrtinu tog novca su dobijali šefovi smena, a tri četvrtine inkasanti. Grupa je funkcionisala tako što su inkasanti izdavali lažne kartice za plaćanje putarine vozačima kamiona sa stranim registracijama, na početnim tačkama autoputa Beograd – Niš.

Utvrđeno je da je grupa na nelegalan način izdala i naplatila najmanje 13.000 nelegalnih putarina. Da bi pljačka bila moguća, trebalo je prevariti i sistem elektronske naplate putarina i kontrolu naplate. Radnici firme koja za „Puteve Srbije“ održava softverski sistem ugradili su u njega fajl koji je omogućavao da se u sistemu ne registruje izdavanje duplikata tiketa za plaćanje putarine. Takođe su bili ugrađeni i posebni prekidači koji su po komandi mogli da aktiviraju nelegalni sistem za izdavanje naplatnih karata i da omoguće propuštanje kamiona iako u sistemu nije registrovano plaćanje.

Instalirani dodaci su omogućavali da inkasanti odštampaju, pri dolasku kamiona na ulaznu naplatnu rampu, dva primerka tiketa za plaćanje, sa istim serijskim brojem i vremenom izdavanja, a da sistem elektronske naplate registruje samo jedan od njih. Zatim su jednu kopiju

²⁷ Nakon „stečajne mafije“ taj naziv je dobilo još nekoliko grupa, pa smo tako dobili „drumsku“, „carinsku“, „naftnu“, „saobraćajnu“, pa čak i „đubretarsku“ mafiju.

²⁸ <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-road-mafia-get-131-years>

²⁹ Sudija Vladimir Vučinić, citirano prema tekstu iz „Politike“, preneto u drugim medijima, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-road-mafia-get-131-years>.

³⁰ Република Србија, Апелациони суд у Београду Кж1 По1 21/10, <http://www.bg.ap.sud.rs/cr/articles/sudska-praksa/pregled-sudske-prakse-apelacionog-suda-u-beogradu/krivicno-odeljenje/organizovani-kriminal/kz1-po1-21-10.html>

davali vozaču kamiona. Kada taj vozač dođe do krajnje tačke autoputa, sistem je omogućavao da se ne registruje naplata putarine koju on plati a da se rampa ipak podigne i kamion prođe (pritiskom na ugrađeni prekidač se prekidala veza između kompjutera, sistema elektronske kontrole naplate i rampe). Nakon ulaska prvog kamiona na autoput, inkasant koji je deo kriminalne mreže, zadržavao bi kod sebe kopiju tiketa koja je bila istovetna originalu, čekajući dalja naređenja. Kada prvi kamion izađe sa autoputa, i šef smene i inkasant dobiju informaciju o tome, kopiju su davali prvom sledećem kamionu sa stranim tablicama. Na izlasku tog kamiona sa autoputa, naplata se vrši normalno.

U sistemu je tada „sve čisto“ - postoji pokriće u novcu za jedan registrovani ulazak kamiona na autoput, a novac dobijen od prve naplaćene putarine postaje zarada kriminalne grupe. Poverljiva komunikacija sa šefovima smena i inkasantima, koja je naročito obuhvatala dojavu serijskog broja dupliranih tiketa, obavljala se iz iznajmljenih stanova u Beogradu i Nišu. Instalirani fajl i kablovi na naplatnim rampama „Bubanj potok“ i „Nais“ su omogućavali da se sve ovo radi bez promena koje bi bile vidljive na sistemu elektronske naplate. Sistem su puštali u funkciju šefovi smena koji su bili deo kriminalne grupe. Iako svaki inkasant ima svoju pristupnu šifru sistemu, to nije bilo od pomoći za utvrđivanje odgovornih, jer je u doba gužvi na putu dolazilo do čestih premeštanja, pa su zaposleni, bez posebne prijave koristili šifre svojih kolega. Sistem je funkcionisao veoma dugo, što je bilo moguće zahvaljujući tome što je kriminalna grupa imala svoje ljude i među onima koji su bili zaduženi za kontrolu, tako da su mogli da na vreme uklone tragove. I inače, kontrola se vršila obično u doba dana kada kriminalna grupa nije radila.

U ovom slučaju korišćena je i mera tajnog nadzora telefonskih komunikacija. Autentičnost tih snimaka je potvrđena tokom suđenja. Pitanje postojanja organizovane kriminalne grupe i korišćenje posebnih dokaznih radnji je bilo jedno od onih koja su temeljno razmatrana tokom suđenja. Sud je utvrdio da je grupa organizovana sredinom 2004. Činjenica da se neki od osuđenih nisu međusobno poznavali, prema stavu suda, nije bila od značaja za utvrđivanje da je reč o kriminalnoj organizaciji.

„Prilikom donošenja naredbi za nadzor i snimanje telefonskih razgovora, nije prekršen zakon, a telefonski razgovori nisu snimani nezakonito, pošto se radi o razgovorima koje su nadležni državni organi Republike Srbije mogli da nadziru, shodno tada važećim propisima. Naime, član 232 stav 2 ZKP, koji je važio u vreme kada su preduzete ove mere, kao i član 504e ZKP, između ostalog propisuju da istražni sudija, na pisani i obrazloženi predlog javnog tužioca, može narediti nadzor i snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija, lica za koja postoje osnovi sumnje da su sama, ili sa drugim, izvršila krivična dela nabrojana u tačkama 1, 2 i 3 člana 504a. ... Pri svemu tome, predmetni snimci i transkripti istih u konkretnom slučaju ni za jedno optuženo lice ne predstavljaju jedine, ili isključive dokaze zbog kojih su oglašeni krivim. Stoga, koristeći navedene transkripte i materijale dobijene po osnovu naredbi za prisluškivanje kao dokaz, prvostepeni sud nije povredio odredbe krivične procedure, pa nije učinio ni bitnu povredu odredaba krivičnog postupka iz člana 368 stav 1 tačka 10 u vezi sa članom 233 stav 4 ZKP (odnosno 504z ZKP).“

Inače, nema sumnje da je prevarna šema osmišljena ranije, a da su u tome su učestvovali i nepoznate osobe „iz Beograda“. Mediji i neki od okrivljenih su iskazivali sumnje da bi to mogao da bude neko iz vrha javnog preduzeća ili neko od njihovih političkih zaštitnika („neko na visokom položaju u Vladi“).

Sumnje o tome da presuda, a naročito istraga koja je prethodila optužnici nisu potpune naročito dolaze od advokata osuđenih. Tako, Dragoljub Đorđević, branilac prvooptuženog Milana

Jovetića (a jedno vreme i Živojina Đorđevića) kaže da je „tužilac znao ko je dolazio za novac i nosio ga u Beograd“, ali da „ta osoba, međutim, nije optužena“. On takođe navodi „da je tužilac imao čoveka koji je elektronski, i na svaki drugi način, osmislio uzimanje novca od putarine“ i da je on osuđen, ali da „tužilac nije išao dalje, da sazna od koga je, zapravo, dobio nalog da to uradi“, te da njegov branjenik „obični kontrolor, to nije mogao da uradi“³¹.

Na suđenju je pomenuto, ali nije bilo predmet dalje istrage, da se u periodu na koji se odnosi presuda naplata putarine u stvari povećala, a ne smanjila, što bi bilo logična posledica pljačke ovalikog obima. To je prilično jasan signal da je na ovaj ili na neki drugi način bilo malverzacija sa naplatom putarina u znatno dužem vremenskom periodu, a da je ovaj krivični postupak pokrio samo deo izvršilaca. Bivši ministar Velimir Ilić je pomenio da prevare na autoputu traju najmanje 15 godina, ali to nije bilo predmet dalje istrage, niti su iznošeni dokazi o tome³².

Slučaj „drumske mafije“ je značajan i zato što je izrodio jednog od najčuvenijih srpskih uzbunjivača, Gorana Miloševića. Goran Milošević je bio zaposlen u ovom preduzeću na određeno vreme i prvi je ukazao na zloupotrebe u vezi sa prikupljanjem putarine. Prvi put je informacije o tome postavio na skupštinskom internet forumu, ali bez pominjanja naziva firme u kojoj je došlo do zloupotrebe. Reakcije od strane narodnih poslanika nije bilo. Zatim je o tome počeo da govori i sa kolegama. Njegov ugovor, nakon isteka perioda na koji je angažovan, početkom 2006. godine nije produžen, zbog toga što je „prestala potreba za daljim radom“. Onda je rešio da dokaže sumnje o kojima niko nije želeo javno da priča. Tajno je snimao kamione koji prolaze beogradsku i nišku naplatnu rampu, kao i tikete koje vozači pri tom dobijaju. Nakon toga mu je trebao i dokaz sa druge strane – listing izdatih tiketa.³³ Pokušao je da ga dobije koristeći se zahtevom za pristup informacijama.

Pošto dokumente nije dobio po zahtevu, žalio se Povereniku za informacije od javnog značaja. „Putevi Srbije“ su se izjasnili po toj žalbi da traženi podaci predstavljaju poslovnu tajnu, a Poverenik je naložio u rešenju po žalbi da ih moraju dati tražiocu i da takva tajnost nije zasnovana na zakonu. Ovo javno preduzeće nije postupilo po obavezujućem rešenju Poverenika. Ni Vlada nije učinila ništa da se ono izvrši, iako je takođe reč o zakonskoj obavezi. Štaviše, „Putevi Srbije“ su zatražili od Vrhovnog suda da poništi odluku Poverenika, što je pravno nemoguće. Tek kada je Sud odbacio ovaj zahtev, dokumenti su dostavljeni Goranu Miloševiću. Oni su jedan od dokaza koji je korišćen u krivičnom postupku protiv ove grupe.

Milošević se pojavio kao svedok na suđenju. Međutim, zanimljivo je da su njegovi snimci nestali iz sudskih spisa pre nego što je počeo glavni pretres.³⁴ S druge strane, bivši ministar infrastrukture je 2007. godine tvrdio da Miloševiću prvobitno nisu date informacije u interesu istrage, koju je pokrenuo direktor „Puteva Srbije“. Taj direktor, koji je inače bio potpredsednik ministrove stranke, navodno je bio upoznat sa problemom, a menadžment javnog preduzeća je saradivao u istrazi.³⁵

Zloupotrebe u javnim nabavkama

³¹ <http://www.svedok.rs/index.asp?show=69615>

³² http://www.b92.net/info/emisije/istrazuje.php?yyyy=2008&mm=04&nav_id=293797 7.11.2008.

³³ „Politika“, 6.11.2008, <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Ispovest-insajdera-Kako-sam-otkrio-drumsku-mafiju-i-dobio-otkaz.lt.html>

³⁴ „Politika“, 6.11.2008. <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Ispovest-insajdera-Kako-sam-otkrio-drumsku-mafiju-i-dobio-otkaz.lt.html>

³⁵ http://www.b92.net/info/emisije/istrazuje.php?yyyy=2008&mm=04&nav_id=293797 7.11.2008.

Nevladina organizacija „Toplički centar za demokratiju i ljudska prava“, članica Koalicije za nadzor javnih finansija, u novembru 2012. podnela je Višem javnom tužilaštvu u Prokuplju krivičnu prijavu protiv bivšeg predsednika te opštine, Milana Arsovića, zbog osnovane sumnje da je izvršio krivično delo Zloupotreba službenog položaja iz člana 359. Krivičnog zakonika Republike Srbije³⁶ (iskorišćavanje službenog položaja i prekoračenje granica službenog ovlašćenja iz Zakona o javnim nabavkama i Zakona o budžetskom sistemu). Više javno tužilaštvo u Prokuplju, 31.05.2013. god. podnelo je optužnicu protiv bivšeg predsednika opštine i vlasnika jedne privatne firme³⁷.

Milan Arsović je između 2008. i juna 2012. bio predsednik opštine Prokuplje. Aleksandar Mitrović je vlasnik i direktor privrednog društva „Proeurobiznis“ iz Prokuplja. Njih dvojica se dobro poznaju. Kada je privrednik saznao da su u budžetu Opštine Prokuplje predviđena sredstva za nabavku i montažu tri dečija igrališta ukupne vrednosti 9,6 miliona dinara, podstrekao je predsednika opštine da umesto jednog postupka javne nabavke, kao što bi trebalo po Zakonu, donese odluku o pokretanju tri odvojena postupka javne nabavke male vrednosti, što je ovaj i učinio dana 20.03.2012. god. Predsednik opštine pri tom nije uvažio ni upozorenja opštinske Komisije za javne nabavke. Naime, Zakon nalaže da se sprovodi objedinjena nabavka svih istovrsnih dobara i usluga koja se nabavljaju tokom jedne budžetske godine.

Međutim, otišao je i korak dalje, naloživši članovima Komisije da konkursnu dokumentaciju predaju samo Aleksandru Mitroviću. Sve to je učinjeno očigledno u cilju omogućavanja privrednom društvu „Proeurobiznis“ da bude izabrano kao najbolji ponuđač u tri fingirana postupka javne nabavke dečijih igrališta. Kod javnih nabavki male vrednosti, prema odredbama tada važećeg zakona, bilo je dovoljno da naručilac uputi poziv na adrese tri potencijalna ponuđača, a nije postojala obaveza objavljivanja javnog poziva na Portalu javnih nabavki.

Dobivši obećanje predsednika opštine da će konkursna dokumentacija u pogledu modela dečijih igrališta biti prilagođena njegovoj ponudi, Aleksandar Mitrović, pribavio je dve lažne ponude, koje bi stvarale privid o konkurenciji ponuđača. Svoju ponudu i ponude još dva preduzeća je zatim predao pisarnici Opštine Prokuplje. Još pre nego što je sačinjena konkursna dokumentacija, Aleksandar Mitrović dobio je sve informacije oko uvoza dečijih igrališta i obezbedio katalog sa modelima igrališta koji bi se našli u konkursnoj dokumentaciji. Na razgovoru 20.03.2012. god. u kabinetu predsednika Opštine Prokuplje vršio se odabir modela igrališta po šiframa u katalogu (igrališta koja je firma okrivljenog mogla da nabavi). Istog dana kada su donete odluke o pokretanju tri postupka javne nabavke male vrednosti za dečija igrališta, Aleksandar Mitrović, siguran u to da će on biti izabran kao najbolji ponuđač, pristupio je zaključenju ugovora o nabavci dečijih igrališta (od jedne firme iz Bugarske). Pošto je „Proeurobiznis“ doo. obavio ugovorene poslove, Opština Prokuplje isplatila je ugovorenu cenu po dva ugovora u celosti i po trećem ugovoru delimično.

Viši sud u Prokuplju doneo je 27. marta 2014 prvostepenu presudu. Predsednik opštine, Milan Arsović, osuđen je na kaznu zatvora u trajanju od 1 godine i 6 meseci i novčanu kaznu u iznosu od 150.000,00 dinara. Vlasnik firme, Aleksandar Mitrović, osuđen je na kaznu zatvora u trajanju od 1 godine na izdržavanju u prostorijama u kojima stanuje i novčanu kaznu u iznosu od 100.000,00 dinara; Doneta je odluka da se od preduzeća „Proeurobiznis“ doo Prokuplje oduzme imovinska korist u iznosu od 930.232.70 dinara³⁸. Trenutno je u toku postupak po žalbi protiv ove presude.

³⁶ http://www.nadzor.org.rs/krivicna_prijava_zbog_zloupotreba.htm

³⁷ <http://www.nadzor.org.rs/pdf/Optuznica%20protiv%20Milana%20Arsovica.pdf>

³⁸ http://www.nadzor.org.rs/18_meseci_zatvora_bivsem_predsedniku_opstine_prokuplje.htm

Ovaj slučaj je višestruko zanimljiv. Prvo, reč je o jednoj od, ne tako mnogobrojnih situacija, u kojima se do osude za korupciju dolazi nakon iniciranja postupka od strane jedne nevladine organizacije. Drugo, u ovom slučaju je javno tužilaštvo reagovalo relativno brzo nakon podnošenja krivične prijave, što se može tumačiti i u kontekstu činjenica da je reč o relativno jednostavnom slučaju zloupotreba, sa malim brojem učesnika. Možda je od značaja bila i činjenica da je okrivljeni bivši funkcionera, ali takođe stoji da je i sama krivična prijava bila podneta nakon što je došlo do smene vlasti, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou.

Slučaj je zanimljiv i po tome što je ovde reč o očiglednom kršenju procedure javnih nabavki, koja je, kao takva, morala biti primećena i od strane drugih službenih lica (što se i dogodilo), ali da niko od njih nije postupio u skladu sa svojim obavezama i pokrenuo postupak kontrole ili sam podneo krivičnu prijavu. U tom kontekstu, zanimljivo je primetiti da su zloupotrebe sa javnim nabavkama male vrednosti u Srbiji bile mnogobrojne. Izvor saznanja za te slučajeve su mogli biti izveštaji Državne revizorske institucije, u kojima se, nekoliko godina unazad, navode mnogobrojne situacije u kojima je bio odabran pogrešni postupak javne nabavke (npr. pregovarački umesto otvorenog, postupak javne nabavke male vrednosti umesto otvorenog). Međutim, odsustvo proaktivnog postupanja javnih tužilaštava ili rada drugih organa na utvrđivanju odgovornosti za ove zloupotrebe u većem broju slučajeva, rezultirali su time da relativno mali broj njih bude otkriven.

Najzad, slučaj je zanimljiv i zbog toga što je reč o relativno malom iznosu nezakonite koristi. Ona je procenjena na manje od milion dinara (na osnovu nabavne cene opreme i procene vrednosti njene ugradnje), ili tek oko jedne desetine ukupne vrednosti javne nabavke. Bez obzira na to što su zarade u Srbiji niske, teško je poverovati da bi samo zarad ostvarivanja ovolike koristi okrivljeni bili spremni da ugroze svoju slobodu, političku i poslovnu karijeru. Iako je presudom utvrđena nezakonita korist koju je ostvarila jedna firma, to po logici stvari ne može biti potpuna istina. Naime, bilo bi logično očekivati da je makar deo koristi bio namenjen i predsedniku opštine (ili da je bio namenjen za plaćanje nekih ranijih ili budućih protivusluga), ali i da je na neki način deo nezakonite dobiti trebalo da pripadne i drugim licima koja su umešana u slučaj, vlasnicima firmi koje su dale „uslužne ponude“ a možda i onima koji bi mogli da budu nezgodni svedoci za ove malverzacije.